Umweltschutz in der Bauleitplanung

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von

Walter Müller
aus Oldenburg (Oldb.)

Göttingen 1974

Umweltschutz in der Bauleitplanung

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von
Walter Müller
aus Oldenburg (Oldb.)

Göttingen 1974

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Berichterstatter: Professor Dr. Werner Weber

Mitberichterstatter: Prof. Dr. Dietrich Rauschning

Tag der mündlichen Prüfung: 12. Februar 1974

Meinen Eltern

in Dankbarkeit

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41534917_0002

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis X

Literaturverzeichnis XVII

Einführung: UMWELTSCHUTZ DURCH PLANUNG 1

A. Der Begriff des Umweltschutzes 1
B. Die Bedeutung der Planung im Umweltschutz 6

Erstes Kapitel: DIE BINDUNGEN DER BAULEITPLANUNG AN DEN UMWELTSCHUTZ NACH DEM BUNDESBAUGESETZ 11

Erster Abschnitt: Die Bindungen im allgemeinen 11

A. Der Umweltschutz als Planungsschranke in § 1 Abs. 4 und 5 BBauG 12
I. Der Zweck der Bauleitplanung 12
II. Der Umweltschutz in den Planzielen von § 1 Abs. 4 und 5 BBauG 13
III. Die mit dem Umweltschutz kollidierenden Planziele in § 1 Abs. 4 und 5 BBauG 14
B. Der Rang des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 4 und 5 17
I. Der Umweltschutz als vorrangiges Planziel 17
1. § 1 Abs. 4 S. 1 BBauG als Hauptleitsatz 18
2. Der Wechsel von Muß- und Soll-Vorschriften 20
3. Die differenzierte Terminologie bei den einzelnen Planzielen 21
4. Die Zurückstellung des Landschaftsschutzes nach den §§ 5 Abs. 6 S. 1, 9 Abs. 4 S. 2 BBauG 23
II. Der Umweltschutz als gleichrangiges Planziel in der Abwägung 24
1. Das Gebot gerechter Abwägung 25
2. Der Inhalt des Gebotes gerechter Abwägung 26
C. Die Anwendung der Planziele und des Abwägungsgebotes im aufsichtsbehördlichen Genehmigungs- und verwaltungsgerichtlichen Überprüfungsverfahren 29

I. Die grundsätzliche Beschränkung auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle 31
II. Die Auslegung und Anwendung der Planziele 33
III. Die Anwendung des Abwägungsgebotes 36
1. Die Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg 37
2. Die Rechtsprechung der anderen Oberverwaltungsgerichte, insbesondere des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg 38
3. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 1969 41
IV. Die Folgerungen für den Umweltschutz in der Abwägung 45

Zweiter Abschnitt: Die Bindungen im besonderen nach den einzelnen Sachbereichen des Umweltschutzes 47

Erster Unterabschnitt: Der Immissionsschutz in der Bauleitplanung 47

Erste Fallgruppe: Die Ausweisung von Flächen für den Kraftfahrzeugverkehr 49

A. Der Kraftfahrzeugverkehr als der größte Umweltverschmutzer 49
B. Die Planung von öffentlichen Verkehrsflächen 52
I. Die Planungszuständigkeit der Gemeinden 52
1. Die Flächen für den örtlichen Verkehr 52
2. Die Flächen für den überörtlichen Verkehr 53
II. Der Immissionsschutz in der kommunalen Verkehrsflächenplanung 56
1. Das Fehlen positiv-rechtlicher Vorschriften 56
2. Die Bedeutung des Abwägungsgebotes 56
a. Die Abgrenzung der Störung von der Belästigung 58
b. Allgemeine Grundsätze 61
c. Besondere Schutzmaßnahmen 64
C. Die Planung von Garagen und Stellplätzen 66
I. Die Zulässigkeit der gemeindlichen Planung 66

II. Die Schutzvorschriften der Baunutzungsverordnung 67
1. § 12 BauNVO 68
a. Einschränkungen der Art nach 70
b. Einschränkungen dem Umfang nach 71
2. § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO 74
a. Belästigungen oder Störungen für die Wohnbevölkerung 75
b. Die Unzumutbarkeit der Störungen für die Umgebung 76
c. Die Eigenart der Gebiete 78
(1) Reine Wohngebiete 78
(2) Allgemeine Wohngebiete 82
(3) Mischgebiete 84

Zweite Fallgruppe: Die Ansiedlung von Gewerbebetrieben 87

A. Die Ansiedlung von Gewerbebetrieben innerhalb der dem Wohnen dienenden Gebiete 88
I. Die dem Wohnen dienenden Gebiete 89
II. Das Verbot von störenden Gewerbebetrieben 89
1. Der Begriff der Störung 90
2. Richtwerte für störende Immissionen 91
B. Die Ansiedlung von Gewerbebetrieben außerhalb der dem Wohnen dienenden Gebiete 92
I. Positiv-rechtliche Vorschriften der Baunutzungsverordnung 93
1. Die Baugebietsvorschriften 93
2. § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO 94
a. Die Unzumutbarkeit der Störungen nach der Eigenart der dem Wohnen dienenden Gebiete 94
b. Die Umgebung im Sinne des § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO 95
II. Die plandeterminierende Kraft des Abwägungsgebotes 100
1. Die Harmonisierungspflicht 100
a. Die Beachtung ausreichender Abstände zwischen den Gewerbe- bzw. Industriegebieten und den dem Wohnen dienenden Gebieten 101

b. Die Anordnung von Zwischenzonen 102
c. Abschirmzonen 103
2. Das Verbot der Planung von Gewerbe- und Industriegebieten unmittelbar neben Wohngebieten 104

Dritte Fallgruppe: Wohnansiedlungen 106

A. Wohnansiedlungen in unmittelbarer Nähe von Hauptverkehrsflächen und emittierenden Gewerbebetrieben 106
B. Wohnansiedlungen in der Nähe von Flughäfen 108
I. Die Lärmschutzvorschriften des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm 109
II. Die Bedeutung des § 1 Abs. 4 BBauG 110

Zusammenfassung: Das Verhältnis zwischen § 1 Abs. 4 BBauG und einer künftigen Normierung der Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei raumbedeutsamen Planungen 111

Zweiter Unterabschnitt: Abfall- und Abwasserbeseitigung in der Bauleitplanung 113

A. Die Pflicht der Gemeinden zur Ausweisung von Flächen für die Abfall- und Abwasserbeseitigung 113
I. Zum Stand der Abfall- und Abwasserbeseitigung 113
II. Die Erforderlichkeit der Ausweisung von Flächen für Abfallbeseitigungs- und Kläranlagen 115
B. Die Bedeutung des § 6 Abfallbeseitigungsgesetz 117

Dritter Unterabschnitt: Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleitplanung 119

A. Naturschutz und Landschaftspflege als Sachbereiche des Umweltschutzes 119
B. Naturschutz und Landschaftspflege als Planziele der Bauleitplanung 123
I. Der Gehalt des § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. BBauG 123
1. Die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes 123

a. Der Natur- und Landschaftsschutz nach dem Reichsnaturschutzgesetz 124
b. Der Natur- und Landschaftsschutz im Sinne des § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. BBauG 127
2. Die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes im Sinne des § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. BBauG 129
II. Die rechtliche Tragweite des § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. BBauG 131
1. Die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes 134
2. Die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes 136
III. Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleitplanung nach den neuen Landschaftspflegegesetzen; - zugleich eine Zusammenfassung 138
C. Der Landschaftsplan 140
I. Die Funktion des Landschaftsplanes und sein Inhalt 140
II. Der Landschaftsplan im Rechtssystem 141
1. Der Landschaftsplan als Flächennutzungsplan oder als Bestandteil desselben 142
a. Der zulässige Inhalt des Landschaftsplanes als Bestandteil des Flächennutzungsplanes 144
b. Die Rechtswirkungen des Landschaftsplanes als Teilplan des Flächennutzungsplanes 145
2. Der Landschaftsplan als Bebauungsplan 149
a. Die landschaftsplanerischen Festsetzungen im einzelnen 150
(1) Erholungsgebiete als Grünflächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 8 BBauG 151
(2) Erholungsgebiete als Flächen für die Landwirtschaft und für die Forstwirtschaft nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BBauG 154

(3) Die von der Bebauung freizuhaltenden Grundstücke nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 BBauG 155
(4) Anpflanzungs- und Bindungsgebote nach § 9 Abs. 1 Nrn 15 und 16 BBauG 156
b. Die Erforderlichkeit des Landschaftsplanes als Bebauungsplan 158
c. Die Rechtswirkungen des als Bebauungsplan beschlossenen Landschaftsplanes 161

Ergebnis: Die Bedeutung der Vorschriften des Bundesbaugesetzes für den Umweltschutz 164

Zweites Kapitel: DAS EINWIRKEN VON RAUMORDNUNG UND LANDESPLANUNG AUF DIE BAULEITPLANUNG IM UMWELTSCHUTZ 165

A. Die Grundsätze der Raumordnung im Umweltschutz und ihre Bedeutung für die Bauleitplanung 166
I. Raumordnungsgrundsätze des Bundes und der Länder 166
II. Die Bedeutung der Raumordnungsgrundsätze für die kommunale Bauleitplanung 170
B. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Umweltschutz im allgemeinen 171
I. Der Unterschied zwischen Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung 171
II. Der Inhalt der Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Umweltschutz 172
1. Der Inhalt der Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach den Plänen der Länder 173
2. Die Grenzen der inhaltlichen Aussagekraft der Ziele der Raumordnung und Landesplanung 175
III. Rechtsstaatliche Anforderungen an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung 176
1. Das Erfordernis hinreichender Bestimmtheit und Konkretheit 176
2. Die Rechtsnatur der Ziele der Raumordnung und Landesplanung 177

a. Die Auffassung von der Entbehrlichkeit der Rechtssatzform für die Ziele der Raumordnung und Landesplanung 178
b. Die als Rechtssätze beschlossenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung 179
c. Die nicht als Rechtssätze beschlossenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung 180
(1) Die Auffassung von der Entbehrlichkeit der Rechtssatzform für diese Ziele der Raumordnung und Landesplanung 181
(2) Die Auffassung von den Zielen der Raumordnung und Landesplanung als Verwaltungsakte 182
(3) Der Versuch der Einordnung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung als Rechtsverordnungen 182
(4) Die Auffassung von den Zielen der Raumordnung und Landesplanung als den Tatbestand des § 1 Abs. 3 BBauG ausfüllende Merkmale 184
3. Die rechtliche Situation im Falle des Fehlens förmlich festgestellter Ziele der Raumordnung und Landesplanung 187
a. Die Konstruktion der deklaratorischen Ziele der Raumordnung und Landesplanung 187
b. Die Bedeutung der landesplanerischen Gutachten und Stellungnahmen 188
IV. Die Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung 190
1. Das Verhältnis von § 1 Abs. 3 BBauG zu den Anpassungsvorschriften des Raumordnungsgesetzes und der Landesplanungsgesetze 190
2. Der Umfang der Anpassungspflicht 191
C. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Umweltschutz im besonderen 193

I. Die landesplanerischen Festlegungen, dargestellt am Beispiel der Niedersächsischen Raumordnungsprogramme 193
1. Die Zentralen Orte 193
2. Schwerpunkträume 195
3. Besondere Entwicklungsaufgaben für Gemeinden 196
4. Landespflege und Erholung 197
5. Wasserreinhaltung, Abfallbeseitigung und Immissionsschutz 198
II. Die Bedeutung der Festlegungen in den Raumordnungsprogrammen für den Umweltschutz 198
III. Rechtliche Bedenken zu den landesplanerischen Festlegungen 199
1. Die verfassungsrechtliche Sperre der Wesensgehaltsgarantie 199
a. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung als negative Planungsschranken 201
b. Das landesplanerische Gebot zur Aktivplanung 202
c. Die Festlegung von Höchstgrenzen für zusätzliche Wohneinheiten 203
2. Die Problematik der Entwicklungsumkehrung durch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung 204
IV. Die Bedeutung des § 1 Abs. 4 S. 2 ROG für die kommunale Bauleitplanung 207

Drittes Kapitel: DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN DER BAULEITPLANUNG UND DEN UMWELTSCHÜTZENDEN FACHPLANUNGEN 209

A. Umweltschützende Fachplanungen 209
B. Kollisionen zwischen der Bauleitplanung und den umweltschützenden Fachplanungen 214
I. Das Verhältnis von Bauleitplanung und Planfeststellung 214

1. Bauleitplanung und Planfeststellung nach § 7 AbfG 214
a. Flächennutzungsplan und Planfeststellung nach § 7 Abs. 1 AbfG 215
b. Bebauungsplan und Planfeststellung nach § 7 Abs. 1 AbfG 216
(1) § 8 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 AbfG 217
(2) §§ 32 AbfG, 38 S. 1 BBauG 219
c. Die Bedeutung der Abfallbeseitigungspläne nach § 6 Abs. 1 AbfG für die Bauleitpläne 221
2. Bauleitplanung und Planfeststellung für landschaftspflegerische Maßnahmen nach dem Regierungsentwurf eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege 222
II. Das Verhältnis von Bauleitplanung und Nutzungsregelungen 224
1. Allgemeine Grundsätze 224
2. Die Ausnahmeregelung in den §§ 5 Abs. 6, 9 Abs. 4 S. 2 BBauG 227
a. Verfassungsmäßigkeit der §§ 5 Abs. 6, 9 Abs. 4 S. 2 BBauG 227
b. Die Grenzen der Ausnahmeregelung 228
(1) Die Voraussetzungen nach § 5 Abs. 6 S. 1 BBauG 228
(2) Die Rechtsfolge nach § 5 Abs. 6 S. 2 BBauG 230
3. Die §§ 5 Abs. 6, 9 Abs. 4 S. 2 BBauG in der Reformdiskussion; - zugleich eine Schlußbemerkung 232

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Orte
AbfG	Abfallbeseitigungsgesetz
abgedr.	abgedruckt
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AG	Ausführungsgesetz
Alt.	Alternative
Amtsbl.	Amtsblatt
Änd.	Änderung(s)
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
Arb.-Min.	Arbeitsministerium
ARGEBAU	Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bad.-Württ.	Baden-Württemberg
bad.-württ.	baden-württembergisch
BAnZ	Bundesanzeiger
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO	Bauordnung
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BaWüVBl.	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt
Bay., bay.	Bayern, bayerisch
BayBgm.	Der Bayerische Bürgermeister (Zeitschrift)
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BB	Der Betriebsberater (Zeitschrift)
BBauBl.	Bundesbaublatt (Zeitschrift)
BBauG	Bundesbaugesetz

Bd.	Band
Beil.	Beilage
Bekanntm.	Bekanntmachung
Bem.	Bemerkung
ber.	berichtigt
Beschl.	Beschluß
Bes. VerwR.	Besonderes Verwaltungsrecht (Lehrbuch)
betr.	betreffend
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896 (RGBl. S. 195), vielfach geändert
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des BGH in Zivilsachen (amtliche Entscheidungssammlung)
BlGBWR	Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht (Zeitschrift)
Bln	Berlin
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drucks.	Drucksache des Bundesrates
Brem., brem.	Bremen, bremisch
BRS	Baurechtssammlung (Entscheidungssammlung)
BrWG	Bremisches Wassergesetz
BT-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundestages
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Entscheidungssammlung)
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 (BGBl. I S. 243), mehrfach geändert
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Entscheidungssammlung)
BWG	Berliner Wassergesetz
bzw.	beziehungsweise
dB (A)	dezibel-A (Maßeinheit für Lärm)
ders.	derselbe
Der Städtetag	Der Städtetag (Zeitschrift)

d. h.	das heißt
DIN	Deutsche Industrie-Norm (Kennzeichen für die Gemeinschaftsarbeit des Deutschen Normenausschusses)
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVO	Durchführungs-Verordnung
EBImSchG	Regierungsentwurf eines Bundes-Immissionsschutzgesetzes
Einl.	Einleitung
Entsch.	Entscheidung
Entschl.	Entschließung
Entw.	Entwurf
EPlaR	Entscheidungen zum Planungsrecht (Entscheidungssammlung)
Erg.	Ergänzung(s)
Erl.	Erläuterung, Erlaß
ESVGH	Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (amtliche Entscheidungssammlung)
f.	für
ff.	folgende
Fin.	Finanzen
FluglärmG	Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
Fußn.	Fußnote
GABl.	Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg
GBl.	Gesetzblatt der freien Hansestadt Bremen
Gem.	Gemeinsamer
Ges. Bl.	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
Gesundh.	Gesundheit
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung

GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), vielfach geändert
GMBl.	Gemeinsames Ministerialblatt (des Bundes)
GrRG	Gesetz zur Ordnung des Großraumes Hannover
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt (verschiedener Bundesländer)
Halbs.	Halbsatz
HBauO	Hamburgische Bauordnung
Hdb.	Handbuch
HdL	Handbuch des Lärmschutzes und der Luftreinhaltung (Immissionsschutz)
Hess., hess.	Hessen, hessisch
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
i. d. F. v.	in der Fassung vom
Inn.-Min.	Innenminister, Innenministerium
insbes.	insbesondere
i. S. d.	im Sinne des (der)
i. V. m.	in Verbindung mit
Jb.	Jahrbuch
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
LBO	Landesbauordnung
Leits.	Leitsatz
Lfg.	Lieferung
liberal	liberal (Zeitschrift)
LPflegG	Landschaftspflegegesetz für Schleswig-Holstein
LPflG	Landespflegegesetz für Rheinland-Pfalz
LPlan.	Landesplanung
LPlG	Landesplanungsgesetz
Lsbls.	Loseblattsammlung
LSchPflG	Landschaftspflegegesetz

LStrG	Landesstraßengesetz
LT-Drucks.	Drucksache des betreffenden Landtages
LWG	Landeswassergesetz
MABl.	Ministerialamtsblatt der bayerischen inneren Verwaltung
MBl.	Ministerialblatt (des Bundeslandes)
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz
Mittelst.	Mittelstand
m. w. Nachw.	mit weiteren Nachweisen
NatSchG	Naturschutzgesetz
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
Nds., nds.	Niedersachsen, niedersächsisch
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NROG	Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung
NStrG	Niedersächsisches Straßengesetz
NuL	Natur und Landschaft (Zeitschrift)
N.-W., n.-w.	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
NWG	Niedersächsisches Wassergesetz
öfftl. Arb.	öffentliche Arbeiten
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg (amtliche Entscheidungssammlung)
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
Pkw	Personenkraftwagen
Raumforschung und Raumordnung	Raumforschung und Raumordnung (Zeitschrift)

RdErl.	Runderlaß
Reg.-E.	Regierungsentwurf
RGaO	Reichsgaragenordnung
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rh.-Pf., rh.-pf.	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
RNatSchG	Reichsnaturschutzgesetz
Rndnr.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz (des Bundes)
RuS	Raum und Siedlung (Zeitschrift)
S.	Satz, Seite
s.	siehe
Saarl., saarl.	Saarland, saarländisch
Schl.-H., schl.-h.	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
SLPG	Saarländisches Landesplanungsgesetz
SozM	Sozialminister
Sp.	Spalte
StAnz.	Staats-Anzeiger für das Land Hessen
StMin.	Staatsministerium
StrG	Straßengesetz (des Landes)
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StrWG	Straßen- und Wegegesetz (des Landes)
SWG	Saarländisches Wassergesetz
Tab.	Tabelle
TA Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
Teils.	Teilsatz
Tn	Textnummer
Tz	Textziffer
u.	und
u. a.	unter anderem
Umwelt	Umwelt (Zeitschrift)

Umweltschutz	Umweltschutz - Informationen des Bundesministeriums des Inn. zu Fragen der Wasserwirtschaft, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung und Abfallbeseitigung
Urt.	Urteil
v.	vom, von
Verk.	Verkehr
Vertr.	Vertriebene
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung (Entscheidungssammlung)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (amtliche Entscheidungssammlung)
VkBl.	Verkehrsblatt (Amtsblatt des Bundesministers für Verkehr)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WG	Wassergesetz (des Landes)
WHG	Wasserhaushaltsgesetz (des Bundes)
WiR	Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
Wirtsch.	Wirtschaft
WoFamG	Wohnungsbau- und Familienheimgesetz
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

LITERATURVERZEICHNIS

Abwasser	Abwasser - Anfall, Behandlung und Beseitigung in Gemeinden und Industriebetrieben in der Bundesrepublik Deutschland, Umweltschutz, Heft 18, Bonn 1972
Arnold, Jürg	Zur Auslegung des § 1 Abs. 4 und 5 BBauG, MDR 1969 S. 527 - 529
Bartlsperger, Richard	Die Bauleitplanung als Reservat des Verwaltungsstaates, DVBl. 1967 S. 360 - 373
Bender, Bernd/ Dohle, Rolf	Nachbarschutz im Zivil- und Verwaltungsrecht, München 1972
Bericht der Sachverständigen-kommission	Bericht der Sachverständigenkommission nach dem Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden vom 1. August 1961 (BGBl. I S. 1109), vorgelegt am 24. August 1964, BT-Drucks. IV/2661 = BR-Drucks. 465/64
Bezirks-Raumordnungsprogramme	Niedersächsische Raumordnungsprogramme für die Regierungs- und Verwaltungsbezirke, hrsg. vom Nds. Min. d. Innern, Hannover 1971, 1972, 1973
Bielenberg, Walter	Gilt die reichsrechtliche Regelung der Raumordnung und Reichs- und Landesplanung aus den Jahren 1935 und 1936 heute noch fort?, DVBl. 1961 S. 801 - 807
Bielenberg, Walter	Anmerkung zu OVG Lüneburg, Urt. v. 18. 9. 1967, RuS 1968 S. 47 und 48
Bielenberg, Walter	Die rechtliche Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, DOV 1969 S. 376 - 384
Blümel, Willi	Das Zusammentreffen von Planfeststellungen, DVBl. 1960 S. 697 - 711

Boisserée, Klaus	Strategien der Umweltgestaltung, liberal 1971 S. 85 - 98
Breitling	Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969, EPlaR I 2 a BVerwG 12.69 S. 11 - 14
Brenken, Günter/ Schefer, Anton	Handbuch der Raumordnung und (Landes-, Regional-, Orts- und Fach-) Planung, Köln 1966
Breuer, Rüdiger	Die hoheitliche raumgestaltende Planung, Bonn 1968
Brügelmann, Hermann/ Bearbeiter	Kohlhammer Kommentare, Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 - Dargestellt und erläutert von Hermann Brügelmann, Hans Förster, Gustav Grauvogel, Hans Meyer, Werner Pohl, Siegfried Stahnke, hier: Band 1 und 3, Lsbls., Stand: 20. Lfg., September 1972 Stuttgart . Berlin . Köln . Mainz 1972, zit.: Brügelmann/(Bearbeiter), BBauG, § ...
Brügelmann, Hermann/ Bearbeiter	Kohlhammer Kommentare, Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 - Dargestellt und erläutert von H. Brügelmann, G. Asmuß, E. W. Cholewa, H. J. v. d. Heide, Lsbls., Stand: 5. Lfg., September 1970, Stuttgart . Berlin . Köln . Mainz 1970, zit.: Brügelmann/(Bearbeiter), ROG, § ...
Buchwald, Konrad	Planungsobjekt Landschaft - Aufgabe der Landschaftsplanung im Rahmen der Landschaftspflege Hdb. f. Landschaftspflege und Naturschutz, Bd. 4 - Planung und Ausführung S. 7 - 10, München . Basel . Wien 1969
Buchwald, Konrad	Gesetzliche Grundlagen der Landschaftsplanung, Hdb. f. Landschaftspflege und Naturschutz, Bd. 4 - Planung und Ausführung S. 124 - 128, München . Basel . Wien 1969

Buchwald, Konrad	In welcher Beziehung steht die Landschaftspflege zum Umweltschutz?, Jb. f. Naturschutz und Landschaftspflege Bd. 20 S. 59 und 60, Bonn-Bad Godesberg 1971
Cholewa, Werner	Die Aufgabe der Landespflege aus der Sicht der Gemeinden, NuL 1971 S. 11 - 13
Damkowski, Wulf	Die Planung unserer Städte, DÖV 1972 S. 82 - 90
Darius, Wolfgang/ Olschowy, Gerhard	Der Landschaftsplan in der Bauleitplanung - erläutert am Beispiel Scholten/Rainrod, Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz Heft 6 S. 123 - 130, Bonn-Bad Godesberg 1971
David, Carl-Heinz	Anmerkung zu OVG Münster, Urt. v. 12. 4. 1972, DVBl. 1972 S. 692 - 694
Drews, Bill/ Wacke, Gerhard	Allgemeines Polizeirecht - Ordnungsrecht - der Länder und des Bundes, 7. Aufl., Berlin . Köln . München . Bonn 1961
Engels, Gerd	Sind die Gemeinden verpflichtet, Einrichtungen für die schadlose Ablagerung von Fäkalien zu schaffen?, SKV 1971 S. 174 - 177
Ernst, Werner/ Zinkahn, Willy/ Bielenberg, Walter	Bundesbaugesetz, Kommentar, Band I und II, Lsbls., Stand: 15. Lfg., 1. September 1972, München 1972
Etmer, F./ Lundt, P. V.	Deutsche Seuchengesetze - Sammlung des gesamten Bundesseuchenrechts sowie Kommentar zum Bundes-Seuchengesetz und Sammlung des allgemeinen Gesundheitsrechts, Band I, Lsbls., Stand: 12. Erg., September 1972, Percha am Starnberger See 1972

Evers, Hans-Ulrich	Die Regelung der „sonstigen Nutzung" durch Bebauungsplan, DVBl. 1968 S. 1 - 6
Feldhaus, Gerhard	Umweltschutz - Luftreinhaltung . Lärmbekämpfung, Köln 1971
Fickert, Hans Carl	Zulässigkeit von Bauvorhaben - Baugenehmigung . Baunutzung . Baunachbarrecht, 2. Aufl., Köln 1968
Fickert, Hans Carl	Zur Zumutbarkeitsgrenze bei Beeinträchtigungen durch Straßenverkehrslärm und ihre rechtliche Behandlung (zugleich ein Beitrag zum Verhältnis des Rechts der Straßenplanung zur Bauleitplanung), BauR 1973 S. 1 - 13
Fickert, Hans Carl/ Fieseler, Herbert	Baunutzungsverordnung, Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes, 3. Aufl., Köln 1971
Forsthoff, Ernst/ Blümel, Willi	Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht - Ein Rechtsgutachten, Frankfurt . Berlin 1970
Friauf, Karl Heinrich	Baurecht und Raumordnung, Bes. VerwR, hrsg. v. Ingo von Münch, 3. Aufl. S. 385 - 471, Frankfurt am Main 1972
Frohberg, Günther	Eigentumsgewährleistung durch Planungsgebundenheit, JR 1963 S. 174 - 176
Gehrmann, Werner	Die Bebauungspläne im Spiegel der Rechtsprechung. Entscheidungen höherer Gerichte 1963 - 1972, Düsseldorf 1973
Gelzer, Konrad	Das neue Bauplanungsrecht, Köln 1964 zit.: Gelzer, 1. Aufl.
Gelzer, Konrad	Bauplanungsrecht - Bundesbaugesetz . Baunutzungsverordnung . Städtebauförderungsgesetz, 2. Aufl., Köln 1972

Gieseke, Paul/ Wiedemann, Werner	Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 1971
Glagow, Manfred/ Murswieck, Axel	Umweltverschmutzung und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, Beil. B 27/71 der Wochenzeitung „DAS PARLAMENT" vom 3. Juli 1971
Götz, Volkmar	Bauleitplanung und Eigentum, Frankfurt am Main . Berlin 1969
Götz, Volkmar	Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., Göttingen 1973
Gossrau, Eberhard/ Stephany, Hans/ Conrad, Willi	Handbuch des Lärmschutzes und der Luftreinhaltung (Immissionsschutz) -(Ergänzbare Vorschriften- und Entscheidungssammlung mit Anmerkungen und Erläuterungen), hier: 2. Band, Lsbls., Stand: 12. Lfg., Mai 1973, Berlin 1973
Großer Hessenplan	Großer Hessenplan . Aktionsprogramm Umwelt - Schutz . Pflege . Gestaltung, hrsg. v. Hess. Min. f. Landwirtschaft und Forsten, Wiesbaden 1970
Härchen, Claus-Dieter	§ 1 Abs. 3 BBauG in Durchführung und Entschädigungsfolge, DVBl. 1971 S. 306 und 307
Halstenberg, Friedrich	Bund und Raumordnung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 27 S. 25 - 38, Berlin 1965
Hamann, Andreas/ Lenz, Helmut	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Ein Kommentar, 3. Aufl., Neuwied und Berlin 1970
v. d. Heide, Hans-Jürgen	Das Zusammenwirken der Planungs- und Verwaltungsträger in den verschiedenen Planungsebenen nach dem Bundesraumordnungsgesetz, DÖV 1966 S. 177 - 181

Heitzer, Sebastian/ Oestreicher, Ernst	Bundesbaugesetz, Kommentar, 4. Aufl., Berlin 1970
Hendler, Reinhard	Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Raumordnung, Göttingen 1972
Hofmann, Karl	Die rechtlichen Grundlagen des Naturschutzes und ihre besonderen Probleme im Bau- und Wasserrecht, München 1963
Hohberg, Heinz	Das Recht der Landesplanung, Hannover 1966
Hoppe, Werner	Bauleitplanung und Eigentumsgarantie, DVBl. 1964 S. 165 - 173
Hoppe, Werner	Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit (§ 1 Abs. 4 und 5 BBauG). Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 1969 zum Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 4 S. 2 BBauG) und seiner Rechtskontrolle, BauR 1970 S. 15 - 18
Hoppe, Werner	Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, München 1971
Jokiel, Volker	Verkehrslärm - eine Naturgewalt?, Umwelt 1973 Heft 1 S. 25 - 27
Jorissen, H. Dieter	Automobilabgase: Vorbeugen besser als Heilen, Umwelt 1971 Heft 6 S. 40 - 43
Jungmann, Gerhard	Gesundheitspolitische Forderungen an die Raumordnung, Raumplanung und Volksgesundheit, Kongreßbericht 1964 S. 15 - 31, Frankfurt am Main 1965
Klein, Günther	Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, Münster (Westf.) 1972
Klosterkötter, W.	Medizinische Aspekte des Verkehrslärms, Umwelt 1971 Heft 3 S. 21

Klosterkötter, Werner	Immissionsrichtwerte für Lärm aus psychologisch-physiologischer Sicht, Umwelt 1973 Heft 1 S. 28 - 32
Klotz, Erhard	Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung, DÖV 1967 S. 184 - 190
Knaup, Hans	Baunutzungsverordnung, Kommentar, 5. Aufl., Düsseldorf 1970
Knaup, H./ Ingenstau, H.	Bundesbaugesetz mit Kommentar, 4. Aufl., Düsseldorf 1969
Konow, Gerhard	Rechtliche Möglichkeiten und politische Probleme des Umweltschutzes, Beil. B 38/71 zur Wochenzeitung „DAS PARLAMENT" vom 18. September 1971 S. 3 - 16
Kragh, Gert	Das Verfahren der Landschaftsplanung: Ermittlungen, Analyse, Bewertung, Zielsetzung, Entwurfslösung, Durchführung, NuL 1966 S. 245 und 246
Kraus, Hans	Landesplanung und Städtebau in ihrer gegenseitigen Verflechtung und Abhängigkeit, Hannover 1963
Krysmanski, Renate	Die Nützlichkeit der Landschaft - Überlegungen zur Umweltplanung, Düsseldorf 1971
Kube, Edwin	Landschaftsplan als Bebauungsplan?, BaWüVBl. 1971 S. 97 - 101
Kübler, Hartmut/ Speidel, Reiner	Handbuch des Baunachbarrechts, Stuttgart . München . Hannover 1970
Kühl, Claus Jochen	Landesplanung in Schleswig-Holstein nach Gesetz und Wirklichkeit, Diss. Kiel 1967
Kühling, Jürgen	Umweltschutz in der Bauleitplanung (Ein Bericht vom 34. Kursus des Instituts für Städtebau in Berlin), DVBl. 1971 S. 733 - 737

Kuhles	Flughäfen und Raumordnung, DVBl. 1961 S. 808 und 809
Landes-Raumordnungsprogramm	Niedersächsisches Landes-Raumordnungsprogramm, hrsg. v. Nds. Min. d. Innern, Hannover 1971
Leibholz, Gerhard/ Rinck, Hans Justus	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 4. Aufl., Köln 1971
Lorz, Albert	Naturschutz-, Tierschutz- und Jagdrecht, Kommentar, 2. Aufl., München 1967
Mang, Johann	Naturschutzrecht in Bayern, 3. Aufl., München 1969
v. Mangoldt, Hermann/ Klein, Friedrich	Das Bonner Grundgesetz (Kommentar), Band I, 2. Aufl., Berlin . Frankfurt a. M. 1957
Materialien zum Umweltprogramm	Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung 1971 - Umweltplanung, zu BT-Drucks. V1/2710
Maunz, Theodor/ Dürig, Günter/ Herzog, Roman	Grundgesetz, Kommentar, Lsbls., Stand: 12. Lfg., August 1971, München 1971
Meyer, Klaus	Staat, Gemeinde und Bürger im neuen Baurecht, Staatsbürger und Staatsgewalt, Band II S. 229 - 253, Karlsruhe 1963
Meyer, Klaus	Zur gerichtlichen Überprüfung der Bauleitpläne, DVBl. 1968 S. 492 - 497
Meyer, Klaus/ Stich, Rudolf/ Tittel, Hans-Joachim	Bundesbaurecht, Reihe M. von Brauchitsch: Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, neu hrsg. von C. H. Ule, Band V Erster Halbbd., Köln . Berlin . Bonn . München 1966
Milhahn, Joachim	Die Koordinierung der kommunalen Bauleitplanung mit Planungen nach dem Bundesfernstraßengesetz, Diss. München 1971

Mrass, Walter	Empfehlungen für eine Organisation auf dem Gebiete Naturschutz und Landschaftspflege, Jb. f. Naturschutz und Landschaftspflege, Bd. 20 S. 42 - 48, Bonn-Bad Godesberg 1971
Mrass, Walter	Der Landschaftsplan als Teilplan des Flächennutzungsplans - Beispiel Alsfeld, Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 6 S. 115 - 122, Bonn-Bad Godesberg 1971
Müller, Fritz Heinz/ Neuffer, Otto	Die Baunutzungsverordnung, Kommentar, 3. Aufl., Stuttgart . München . Hannover 1969
Münchener Problemstudie	Kommunalpolitische Aspekte des Umweltschutzes in München - PROBLEMSTUDIE -, München 1971
Nagel, S.	Lärm in den Straßen, Umwelt 1971 Heft 3 S. 18 - 23
Neumann, Manfred	Die administrative Bewältigung der Abfallbeseitigung, Diss. Göttingen 1973
Nouvortne, Albert	Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 27 S. 39 - 53, Berlin 1965
Olschowy, Gerhard	Der Landschaftsplan - Inhalt, Methodik und Anwendungsbereiche, NuL 1965 S. 221 - 225
Olschowy, Gerhard	Welche Bereiche der Landespflege sollen eine gesetzliche Grundlage erhalten?, Jb. f. Naturschutz und Landschaftspflege, Bd. 20 S. 35 - 41, Bonn-Bad Godesberg 1971
Olschowy, Gerhard	Der Landschaftsplan in seiner Anwendung in der Bauleitplanung, Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 6 S. 87 - 94, Bonn-Bad Godesberg 1971

Pergande	Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969, EPlaR I 2 a BVerwG 12.69 S. 10 und 11
Picht, Georg	Umweltschutz und Politik, ZRP 1971 S. 152 - 158
Raumordnungs-bericht 1972	Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, BT-Drucks. VI/3793
Redeker, Konrad	Fragen der Kontrolldichte verwaltungs-gerichtlicher Rechtsprechung, DÖV 1971 S. 757 - 762
Rehbinder, Eckard	Grundfragen des Umweltrechts, ZRP 1970 S. 250 - 256
Rehbinder, Eckard	Umweltschutz - Die Rolle von Gesetzgebung und Rechtsprechung, Umwelt 1971 Heft 1 S. 23 - 27
Reichow, Hans Bernhard	Umweltgestaltung im Dienste der Volksgesund-heit, Raumplanung und Volksgesundheit, Kon-greßbericht 1964 S. 31 - 62, Frankfurt 1965
Riechels, Ernst	Eigenentwicklung - ein planungsstrategisches Problem der Raumordnung, DVBl. 1968 S. 360 - 369
Rößler, Hans-Günter	Baunutzungsverordnung, Kommentar, Köln . Berlin . Bonn . München 1966
Scheerbarth, Walter	Das allgemeine Bauordnungsrecht, 2. Aufl., Köln 1966
Schlez, Georg	Landesbauordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, München 1967
Schmidt-Aßmann, Eberhard	Grundfragen des Städtebaurechts, Göttingen 1972
Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz	Kommentar zum Grundgesetz für die Bundes-republik Deutschland, 2. Aufl., Neuwied und Berlin 1969

Schriftlicher Bericht	Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht (24. Ausschuß) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Bundesbaugesetzes - Drucksachen 336, 1794 - vom 22. April 1960, zu BT-Drucks. III/1794
Schrödter, Hans	Bundesbaugesetz, Kommentar, 3. Aufl., München 1973
Schütz, Walter/ Frohberg, Günther	Kommentar zum Bundesbaugesetz, 3. Aufl., Neuwied und Berlin 1970
Schultze, Harald	Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, Köln-Mülheim . Bonn 1969
Sellmann, Martin	Rechtsschutz im Bauplanungsrecht - rechtspolitisch gesehen, DÖV 1967 S. 219 - 224
Sendler, Horst	Industrieansiedlung, Umweltschutz, Planungs- und Nachbarrecht, WiR 1972 S. 453 - 481
Sening, Christoph	Das Rechtssetzungsverfahren im Bayerischen Naturschutzrecht, Diss. München 1963
Sening, Christoph	Landschaftsschutz und Bebauungsplan, DVBl. 1963 S. 357 und 358
Sening, Christoph	Landschaftsschutz und Bauverbot, DVBl. 1963 S. 843 - 848
Sening, Christoph	Naherholungsgebiete und Bauleitplanung, BayVBl. 1966 S. 222 - 228
Sening, Christoph	Verwaltungsmäßiger Schutz der bayerischen Seenlandschaften, BayVBl. 1973 S. 253 - 257
Simon, Alfons	Das Verhältnis kommunaler Bauleitplanungen zu überörtlichen Planungen, BayBgm. 1969 S. 113 - 119

Soell, Hermann	Rechtsfragen des Umweltschutzes, WiR 1973 S. 72 - 101
Sokoll, Günther	Die Festsetzung von Wasserschutzgebieten und ihre Rechtswirkungen, Diss. Münster 1965
Städtebaubericht	Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung, BT-Drucks. VI/1497
Stand des Umweltschutzes	Stand des Umweltschutzes und der Umweltpflege in Niedersachsen, LT-Drucks. 7/595
Steckert, Uwe	Das Wohl der Einwohner fördern - Umweltschutz als kommunale Aufgabe, Umwelt 1971 Heft 6 S. 14 - 20
Steiger, Heinhard	Umweltschutz durch planende Gestaltung - Grundfragen des verwaltungsrechtlichen Umweltschutzes, ZRP 1971 S. 133 - 139
Stein, Erwin	Grundfragen des Umweltschutzrechts, Jb. f. Naturschutz und Landschaftspflege, Bd. 20 S. 16 - 34, Bonn-Bad Godesberg 1971
Stern, Klaus	Der rechtliche Standort der Gemeindewirtschaft AfK 1964 S. 81 - 102
Stern, Klaus	Kommentierung zu Art. 28 GG, Bonner Kommentar, Lsbls., Stand: 30. Lfg., Dezember 1972, Hamburg 1972
Stich, Rudolf	Rechtsschutzprobleme bei Maßnahmen der Landes- und Regionalplanung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 27 S. 124 - 152, Berlin 1965
Stich, Rudolf	Der Schutz von Bäumen in Baugebieten - Ein gemeinsames Anliegen des Naturschutz-, Städtebau- und Bauordnungsrechts, NuL 1965 S. 181 - 183

Stich, Rudolf	Umfang und Grenzen der Planungshoheit der Gemeinden, BlGBWR 1966 S. 121 - 127
Stich, Rudolf	Bauplanungsrecht und Naturschutzrecht, NuL 1966 S. 207 - 210
Stich, Rudolf	Notwendigkeit und Inhalt eines modernen Naturschutz- und Landschaftspflegerechts, DVBl. 1972 S. 201 - 211
Studie über den Systemzusammenhang	Studie über den Systemzusammenhang in der Umweltproblematik, München 1971
Thiel, Fritz/ Frohberg, Günther	Garagenbaurecht der Bundesländer; - zugleich 2. Aufl. des Kommentar zur RGaO, Düsseldorf 1965
Thiel, Fritz/ Rößler, Hans-Günter/ Schumacher, Wilhelm	Baurecht in Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Band 1, Lsbls., Stand: 29. Erg.-Lfg., März 1973, Köln . Berlin . Bonn . München 1973
Umlauf, Josef	Wesen und Organisation der Landesplanung, Essen 1958
Umlauf, Josef	Zum Verhältnis von Umweltschutz und Raumordnung, Raumforschung und Raumordnung 1972 S. 195 - 199
Umweltbericht für Bayern	Umweltbericht, Hrsg.: Bay. StMin. f. Landesentwicklung und Umweltfragen, München 1972
Umweltprogramm	Umweltprogramm der Bundesregierung, BT-Drucks. VI/2710
Umweltschutzbericht	Umweltschutzbericht 1971 für Baden-Württemberg, hrsg. v. Inn.-Min. Bad.-Württ., Stuttgart 1971
Verkehr Sicherheit Umwelt	Verkehr . Sicherheit . Umwelt - Leistungen und Erwartungen der Automobilindustrie, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e. V. (VDA) Nr. 11, Frankfurt 1971

Wagener, Frido	Ziele der Stadtentwicklung nach Plänen der Länder, Göttingen 1971
Wagener, Frido	Ziele der Raumordnung nach Plänen der Länder, Bonn-Bad Godesberg 1972
Wambsganz, Ludwig	Die Bauleitplanung, II. Teil, DVBl. 1961 S. 494 - 501
Weber, Werner	Das Recht des Landschaftsschutzes, Neudamm und Berlin 1938
Weber, Werner	Das Recht der Landschaft, Festschrift für Paul Gieseke S. 95 - 113, Karlsruhe 1958
Weber, Werner	Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 19 S. 17 - 36, Berlin 1963
Weber, Werner	Raumordnung und Raumplanung, DÖV 1963 S. 785 - 788
Weber, Werner	Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben?, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, München und Berlin 1964
Weber, Werner	Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 2. Aufl., Göttingen 1967
Weber, Werner	Umweltschutz im Verfassungs- und Verwaltungsrecht - Stand und Tendenzen der Gesetzgebung, DVBl. 1971 S. 806 - 813
Weidemann, Gunde	Bindung und Freiheit in der Raumordnung für Bund und Länder nach dem Raumordnungsgesetz, Köln 1971

Weitzel, Jürgen	Anpassung, Konkretisierung und Ermessen im Planungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Hessen, DÖV 1971 S. 842 - 849
Werkmeister, Hans Friedrich	Der Landschaftsplan im Rahmen der Bauleitplanung, Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz Heft 1 S. 57 - 61, Bad Godesberg 1966
Wiethaup, Hans	Lärmbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Köln . Berlin . Bonn . München 1967
Wolff, Hans Julius	Verwaltungsrecht I, Ein Studienbuch, 8. Aufl., München 1971
Wolff, Hans Julius	Verwaltungsrecht III, Ein Studienbuch, 3. Aufl., München 1973
Ziegler, Jürgen	Wohnbebauung und störende Betriebe, BauR 1973 S. 129 - 140
Zimniok, Klaus	Bayerisches Wasserrecht, Handkommentar, 2. Aufl., München 1971
Zinkahn, Willy	Die Schranken der gemeindlichen Planungshoheit, BlGBWR 1963 S. 6 - 12
Zinkahn, Willy/ Bielenberg, Walter	Raumordnungsgesetz des Bundes, Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts, Berlin 1965
Zwanzig, Günter Walter	Die Fortentwicklung des Naturschutzrechts in Deutschland nach 1945, Erlangen 1962

Einführung: UMWELTSCHUTZ DURCH PLANUNG

A. Der Begriff des Umweltschutzes

Es ist mittlerweile unumgänglich geworden, einer Arbeit, die sich zum Ziel gesetzt hat, rechtliche Probleme auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu untersuchen, eine Definition des Umweltschutzbegriffes voranzustellen, damit von vornherein die Grenzen des eigenen Unternehmens klar gezogen sind.

Diese Notwendigkeit resultiert aus der Unbefangenheit und Unachtsamkeit mancher Autoren, die je nach eigenem Gutdünken und eigener Zielsetzung diesen Begriff entweder sehr weit oder weniger weit fassen und damit einige Verwirrung gestiftet haben.

Wird unter Umweltschutz neben dem Schutz vor Luftverschmutzung, Lärm und Wasserverschmutzung auch verstanden eine sinnvolle Zuordnung und Nutzung von Wohn-, Arbeits- und Freizeitbereichen, die Entwicklung zeitgemäßer Wohnformen und städtebaulicher Konzeptionen, schließlich sogar die ‚kosmetische Behandlung' der Straßen durch Beseitigung häßlicher Reklamen sowie der Verschönerung von Fassaden[1], mithin alles das, was unter dem Schlagwort ‚humanes Bauen' zusammengefaßt wird[2], so lassen sich leicht alle Probleme der menschlichen Existenz unter dem Begriff des Umweltschutzes vereinen.

---

1) so Steckert, Umwelt 1971, Heft 6 S. 15

2) s. Rehbinder, Umwelt 1971, Heft 1 S. 23, der im weiteren Sinne Umweltschutz als Lebensschutz und Umweltplanung als Lebensplanung begreift, die beide eine „optimale Qualität des Lebens in allen seinen Aspekten für alle Menschen und Überlebenschancen für alle zu gewährleisten suchen." Es sei hier nur angemerkt, daß in der psychologischen und soziologischen Literatur eine „Qualität des Lebens" weit mehr ausmacht als den Umweltschutz, dieser vielmehr nur eine Voraussetzung unter anderen für ein menschengerechtes Wohnen schafft; s. Damkowski, DÖV 1972 S. 82 - 90, insbes. S. 86 und 87, unter Auswertung der soziologischen Fachliteratur.

Offensichtlich liegt diesem Verständnis ein völlig unbestimmter Begriff der ‚Umwelt' zugrunde, wonach in ihm alles enthalten ist, „was den Menschen in seinem Verhältnis zu den technischen und sozialen Bedingungen seiner Existenz betrifft"[3]. Im weitesten Sinne des Wortlautes mag diese Definition zutreffen. Dabei muß man sich jedoch im klaren sein, daß derart ausgeweitete Begriffe erfahrungsgemäß zu Leerformeln werden, die sich einige Zeit für eine euphorische Diskussion eignen, alsbald zerredet werden und nur wenige konkrete Ergebnisse hinterlassen[4].

Leider zeichnet sich bereits ab, daß nicht zuletzt aus diesem Grunde die in den beiden letzten Jahren sehr lebhafte Diskussion um einen verbesserten Umweltschutz zu ermüden droht, bevor sie zu wirksamen Aktionen und durchgreifenden gesetzgeberischen Entscheidungen geführt hat.

Werner Webers Warnung vor einer Ausuferung des Umweltschutzbegriffes findet sich nun allzufrüh gerechtfertigt; seiner Mahnung zu einer restriktiven Auslegung sollte daher um so bereitwilliger gefolgt werden[5].

Aus diesen Gründen wird sich der Begriff der Umwelt in meiner Arbeit ausschließlich auf die natürlichen Ressourcen der Menschen, Tiere und Pflanzen, also auf die Voraussetzungen für die physische Existenz des Lebens beschränken[6]. Er steht somit im Zusammenhang mit den schädlichen Auswirkungen der Technik auf die natürlichen Lebensbereiche und ist dadurch eindeutig abgegrenzt gegen den Umweltbegriff der Soziologie[7].

---

3) so wohl Boisserée, liberal 1971 S. 85

4) ebenso Soell, WiR 1973 S. 83; auf diese Gefahr weist auch die Münchener Problemstudie hin, s. S. 24

5) Werner Weber, DVBl. 1971 S. 808

6) dies empfehlen auch Soell, WiR a. a. O.; Umlauf, Raumforschung und Raumordnung 1972 S. 196

7) so auch Glagow/Murswiek S. 4

Würde man außer der Verbesserung der physischen Umweltverhältnisse auch die Verbesserung der sozialen und kulturellen Umwelt zum Umweltschutz rechnen, so geriete der Umweltschutzgedanke sehr schnell aus dem Bereich objektiv nachweisbarer Sachverhalte in die ideologischen Auseinandersetzungen hinein, die in der Gefahr stehen, die Bedrohung unserer natürlichen Umwelt nicht in der richtigen existentiellen Dimension zu sehen[8]. Eine Abgrenzung erfolgt also nicht deshalb, um umfassendere Umweltbegriffe als überflüssig, unwesentlich oder gar als falsch abzutun, sondern um zu verhindern, daß die Gefährdung unserer elementaren Lebensgrundlagen wieder dem Bewußtsein der Öffentlichkeit und der Verantwortlichen entschwindet und dadurch die notwendigen Prioritätsentscheidungen unterbleiben oder nicht konsequent und rasch genug durchgeführt werden.

Folgerichtig haben die einzelnen Umweltprogramme des Bundes und einiger Länder ihre Arbeit auch nur auf die Erhaltung der physischen Umwelt gerichtet.

In ihrem am 29. September 1971 beschlossenen Umweltprogramm faßt die Bundesregierung unter Umweltschutzpolitik dementsprechend alle Maßnahmen zusammen, die erforderlich sind,

- um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht,
- um Boden, Luft, Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen und
- um Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen[9].

---

8) s. auch Soell, WiR 1973 S. 82; Umlauf, Raumforschung und Raumordnung 1972 S. 196

9) Umweltprogramm der Bundesregierung vom 14. Oktober 1971, BT-Drucks. VI/2710 S. 6

Der Umweltschutzbericht 1971 der Landesregierung von Baden-Württemberg ergänzt diese Ziele einer Umweltschutzpolitik noch um ein viertes, nämlich die Umweltqualität durch weit vorausschauende Planung zu verbessern[10]. Ob allerdings dieser Programmsatz wirklich ein Ziel enthält oder ob er schon selbst zu den Maßnahmen zählt, die notwendig sind, um einen wirksamen Umweltschutz im Sinne des Umweltprogramms der Bundesregierung zu ermöglichen, wird noch zu erörtern sein.

Entsprechend diesen Zielsetzungen im Umweltschutz stimmen sämtliche mir bekannten Umweltprogramme oder -berichte darin überein, den Umweltschutz als folgende Sachgebiete umfassend zu verstehen:

Landespflege
- Landschaftspflege
- Naturschutz

Reinhaltung der Gewässer

Hochwasserschutz

Abfallbeseitigung

Immissionsschutz
- Luftreinhaltung
- Lärmbekämpfung [11].

Dieser vom in Niedersachsen federführenden Sozialminister als der „harte Kern" des Umweltschutzes bezeichnete Katalog[12] findet sich in unterschiedlicher Weise in den einzelnen Programmen oder Berichten noch um einige Sachbereiche erweitert wie:

---

10) Umweltschutzbericht 1971 für Baden-Württemberg S. 8

11) s. das Umweltprogramm der Bundesregierung, BT-Drucks. VI/2710 S. 27, 29, 34 und 41; Umweltschutzbericht 1971 für Baden-Württemberg S. 9, 14, 31, 37 und 40; Umweltbericht für Bayern S. 18, 28, 36, 52 und 68; Großer Hessenplan - Aktionsprogramm Umwelt S. 17, 34, 43, 45 und 48; Stand des Umweltschutzes und der Umweltpflege in Niedersachsen, LT-Drucks. 7/595 v. 29. 6. 1971, Zusammenstellung auf S. 7

12) s. Presseinformation Nr. 172/71 der Pressestelle des Nds. Sozialministers v. 6. 7. 1971, S. 2

Schutz der Hohen See und der Küstengewässer, Schutz von Lebens- und Arzneimitteln, Strahlenschutz, Schutz des Bodens und der Kulturpflanzen sowie Schutz der Erholungslandschaft und des Freizeitraumes[13].

Zumindest der letzte dieser Sachbereiche erscheint mir jedoch bereits von der Landespflege weitgehend umfaßt zu sein, da eine wirkliche Erholung zunehmend nur noch in geschützten Landschaftsräumen möglich ist. In diesem Sinne sehen auch die Verfasser des Entwurfs eines Gesetzes für Landschaftspflege und Naturschutz, den sie auf Wunsch des Beauftragten der Bundesregierung für den Naturschutz erarbeitet und ihm am 28. April 1971 vorgelegt haben, gemäß ihrem § 19 Abs. 1 S. 1 den Zweck von Landschaftsschutzgebieten unter anderem darin, daß diese der Erholung dienen sollen[14]. Auf die Bedeutung des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den Umweltschutz wird im Rahmen dieser Arbeit indes am gegebenen Ort näher einzugehen sein.

Ist mit den einzelnen Sachbereichen der Begriff des Umweltschutzes für mein Anliegen hinreichend abgesteckt, so wird die Themenstellung darüber hinaus zu einer weiteren Eingrenzung des Begriffes insoweit führen, als nur diejenigen Sachgebiete Berücksichtigung finden können, deren Wahrnehmung überhaupt in der Zuständigkeit der Kommunen liegt.

---

13) s. Umweltprogramm, BT-Drucks. VI/2710 S. 33, 39 und 47; Umweltschutzbericht 1971 für Baden-Württemberg S. 21, 26, 43 und 46; Umweltbericht für Bayern S. 44 und 60; Großer Hessenplan - Aktionsprogramm Umwelt S. 26, 50, 55, 56 und 59; Stand des Umweltschutzes und der Umweltpflege in Niedersachsen, LT-Drucks. 7/595 S. 15

14) Entwurf der Arbeitsgruppe für Naturschutz und Landschaftspflege, der als Stein'scher Entwurf nach dem Vorsitzenden dieser Gruppe, Prof. Dr. Erwin Stein, bekannt geworden ist, abgedr. im Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege, Bd. 20 S. 61 ff. Der Entwurf eines Bundesgesetzes für Landschaftspflege und Naturschutz (Landespflegegesetz) ist aus dem Jahrbuch auch als Sonderdruck erschienen, s. dort S. 23 ff.

B. Die Bedeutung der Planung im Umweltschutz

Ist unter Umweltschutz gemäß der vorgenommenen Begriffsbestimmung zu verstehen die Gesamtheit der Maßnahmen, die notwendig sind, um insbesondere die Landschaft und die Natur zu schützen, die Abfälle zu beseitigen, die Gewässer und die Luft reinzuhalten sowie den Lärm zu bekämpfen, so werden diese Maßnahmen unterschiedlicher Art sein müssen.

Sie werden repressiver Art sein, wenn es darum geht, entstandene Schäden an den natürlichen Lebensgrundlagen zu beseitigen. Dazu wird speziell auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung ein unmittelbares Handeln erforderlich. Mit Eckard Rehbinder läßt sich hier von einem ‚aktiven Umweltschutz' reden[15].

Die Funktion des Rechts als des wichtigsten politischen Gestaltungsmittels oder Instruments[16] ist es, die umweltschützenden Maßnahmen durchzusetzen. Das Augenmerk richtet sich dabei zunächst auf das ursprüngliche und bis in die jüngste Vergangenheit vorherrschende Umweltschutzrecht polizeirechtlicher Herkunft, das Heinhard Steiger daher auch als die erste Dimension des Umweltschutzrechts bezeichnet[17].

Vielleicht sollte diese Dimension nach Hans-Julius Wolff zutreffender ‚Überwachungsrecht' genannt werden, damit deutlich ist, daß das Ordnungsrecht ebenfalls hierher gehört[18]. Dieses macht sogar den weitaus überwiegenden Teil dieser ersten Dimension aus.

Obwohl der überwachungsrechtliche Umweltschutz nicht erst dann eingreift, wenn es darum geht, bereits eingetretene Schäden zu beseitigen, sondern bemüht ist, durch generelle Verbote oder Verbote mit Erlaubnis-

---

15) Rehbinder, ZRP 1970 S. 254

16) Rehbinder, a. a. O. S. 251

17) Steiger, ZRP 1971 S. 134

18) Wolff, Verwaltungsrecht III, § 122 VI S. 22/23

vorbehalt schwerwiegende Beeinträchtigungen der natürlichen Umwelt von vornherein auszuschalten, hat er es dennoch nicht vermocht, die gegenwärtige Lage zu verhindern.

Dies liegt weitgehend daran, daß das Überwachungsrecht seiner Eigenart nach nur punktuell an der gefährlichen Tätigkeit des einzelnen anknüpft und so funktionell darauf gerichtet ist, einen Konflikt zwischen dem einzelnen und der Allgemeinheit aufzuheben[19]. Beim Umweltschutz besteht der wahre Konflikt jedoch zwischen zwei öffentlichen Interessen; dem Interesse an einer gesunden natürlichen Umwelt und dem Interesse an der wirtschaftlichen Entwicklung. Dieser Konflikt ist nicht dadurch lösbar, daß nur ein einzelner in Pflicht genommen wird[20].

Ebensowenig vermag die von Steiger als zweite Dimension des verwaltungsrechtlichen Umweltschutzes bezeichnete leistende Verwaltungstätigkeit diesen Konflikt zu lösen, da sie wohl die Folgen der fortschreitenden industriell-wirtschaftlichen Entwicklung durch die Übernahme der Abfallbeseitigung und die Förderung umweltfreundlicher Technologien zu beseitigen vermag, aber dies auch nur insoweit, als die Verwaltung die Entwicklung selbst steuern kann[21].

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer dritten Dimension verwaltungsrechtlichen Umweltschutzes, die planend-gestaltende Dimension, denn nur durch eine vorausschauende Planung können die Umweltgefahren insgesamt von vornherein verhindert oder wenigstens auf ein zumutbares Maß gesenkt werden[22].

Wenn Rehbinder hier vom ‚passiven Umweltschutz'[23] spricht, so kann dieser Terminus leicht mißverstanden

---

19) s. Steiger, ZRP 1971 S. 135

20) ebenso Steiger, a. a. O.

21) so auch Steiger, a. a. O. S. 136

22) s. Feldhaus S. 5; Steiger a. a. O. s. 137

23) Rehbinder, ZRP 1970 S. 254

werden. Zwar ist die umweltgestaltende Planung keine Alternative zum aktiven Umweltschutz; sie macht die rechtlichen Handhaben der ersten und zweiten Dimension keineswegs entbehrlich[24]. Aber sie erscheint mir auch mehr als eine Ergänzung des überwachungsrechtlichen Umweltschutzes zu sein, wie Rehbinder meint[25].

Um von vornherein Umweltbeeinträchtigungen zu verhindern oder zu vermindern, muß die Planung vielmehr zum tragenden Gehalt des Verwaltungshandelns werden[26]. Während die überwachende und leistende Verwaltung nur die Folgen der Industrialisierung und Technisierung unter ihre Kontrolle bekommen können, umfaßt die Planung den Zusammenhang von Ursache und Folge in ihrer gegenseitigen Bedingtheit[27]. Es geht bei der Planung nicht nur darum, durch eine zweckmäßige räumliche Zuordnung widersprüchlicher Nutzungsansprüche Umweltgefahren vorzubeugen[28], sondern das Ziel muß sein, durch eine umfassende Planung die natürliche Umwelt so zu gestalten, daß die Voraussetzungen für ein geordnetes, gesundes und den modernen Ansprüchen entsprechendes freies Leben des einzelnen und der Gesellschaft geschaffen werden[29].

Zur Erreichung dieser Ziele wird man sich demzufolge der Raumplanung und der wirtschaftlich-technischen Entwicklungsplanung zu bedienen haben[30]. Von diesen Planungsarten wird allerdings die zweckmäßige Ordnung und Gestaltung des Raumes einen hervorragenden Platz

---

24) so Werner Weber, DVBl. 1971 S. 813

25) Rehbinder, ZRP 1970 S. 254

26) ebenso Steiger, ZRP 1971 S. 137

27) s. Steiger, a. a. O. S. 138

28) so aber Rehbinder, a. a. O. S. 254

29) so Steiger, a. a. O. S. 138

30) s. dazu im einzelnen Konow S. 13, aber auch Steiger, a. a. O. S. 137

einnehmen müssen[31].

Gegenstand dieser Arbeit soll und kann auch nur die Berücksichtigung des Umweltschutzes in eben dieser Raumplanung sein; und zwar auf dem kommunalen Sektor.

Die Raumplanung ist vornehmlich im Bundesraumordnungsgesetz, in den Raumplanungsgesetzen der Länder, im Bundesbaugesetz, aber auch im Städtebauförderungsgesetz, - Raumplanung darf sich nicht allein auf die zukünftige Entwicklung richten, sondern muß ebenfalls die Sanierung verdorbener Gebiete einschließen[32], - mit einigermaßen unumstrittenen Leitbildern zum Umweltschutz sowie mit Verfahrenshilfen zur Konkretisierung dieser Leitbilder ausgestaltet[33]. Daraus läßt sich bereits ersehen, daß die Raumplanung eine wichtige Voraussetzung für einen wirksamen Umweltschutz schafft[34].

Ob die Raumplanung darüber hinaus die zentrale Bedeutung einnimmt, wie sie ihr der japanische ‚New Comprehensive National Development Plan' einräumt, indem dieser den gesamten Umweltschutz ausschließlich als eine Funktion der Raumordnung behandelt[35], mag offen bleiben[36]. Kein Zweifel kann jedoch darüber herrschen, daß sich keines der Probleme des Umweltschutzes durchgreifend lösen läßt, wenn nicht der Umweltschutz auch als eine gestaltende Aufgabe der Raumplanung begriffen

---

31) s. die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung „Raumordnung und Umweltschutz" vom 15. Juni 1972, abgedr. im Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, BT-Drucks. VI/3793 v. 19. 9. 1972, Anhang 2 c, S. 144 Ziff. 3

32) so auch Steiger, ZRP 1971 S. 137

33) s. Werner Weber, DVBl. 1971 S. 813

34) s. auch die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung „Raumordnung und Umweltschutz" vom 15. Juni 1972, Ziff. 3; Feldhaus S. 5; Konow S. 13

35) zitiert nach Picht, ZRP 1971 S. 154

36) so wehrt sich z. B. Konow S. 13 gegen eine solche einseitige Betrachtungsweise

wird[37].

Dies gilt besonders für den örtlichen Bereich, denn dort wird es am ehesten offenbar, daß das Kurieren an Symptomen nur eine Subsidiärbedeutung für den Fall haben kann, daß durchgreifende Planungen nicht möglich sind[38]. Daher sollte gerade der gemeindliche Planer stets zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen machen, wie er die Umweltgefahren durch eine richtige Zuordnung der Bodennutzung schon an ihrer Quelle bekämpfen kann.

Ob und in welcher Weise die Gemeinden zu einer solchen vorausschauenden Planung rechtlich verpflichtet sind, wird nunmehr im einzelnen zu untersuchen sein.

---

37) ebenso Feldhaus S. 5; Picht, ZRP 1971 S. 154; Werner Weber, DVBl. 1971 S. 812

38) so Damkowski, DÖV 1972 S. 87; s. auch Feldhaus a. a. O.

Erstes Kapitel: DIE BINDUNGEN DER BAULEITPLANUNG AN DEN UMWELTSCHUTZ NACH DEM BUNDESBAUGESETZ (BBauG)[1]

Erster Abschnitt: Die Bindungen im allgemeinen

Eines der wichtigsten und wirksamsten Instrumente zur Gestaltung und Entwicklung ihrer natürlichen Umwelt ist für die Gemeinden das ihnen in § 2 Abs. 1 BBauG als Selbstverwaltungsaufgabe anerkannte Recht der Bauleitplanung, also das Recht zur Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen im Sinne des § 1 Abs. 2 BBauG[2]. Dieses Planungsrecht verdichtet sich gar zu einer Planungspflicht, wenn die Aufstellung eines Bauleitplanes erforderlich wird[3]. Die Erforderlichkeit bestimmt sich in erster Linie danach, ob und inwieweit in der Gemeinde die Planungskonzeption nach dem Bundesbaugesetz verwirklicht ist[4].

Diese Planungskonzeption hat der Bundesgesetzgeber in § 1 Abs. 1 BBauG umrissen, in den Absätzen 4 und 5 des § 1 in der Form von Leitsätzen, Planzielen und Planungsschranken näher umschrieben und in den Katalogen des § 5 Abs. 2 und 9 Abs. 1 BBauG in Gestalt zulässiger Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten in den Bauleitplänen schließlich konkretisiert.

Im Rahmen dieser Planungskonzeption ist der Gemeinde das Recht zur freien Gestaltung ihres örtlichen Bereiches eingeräumt, da Planung ohne Gestaltungsfreiheit ein

---

1) Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341), das seitdem mehrfach geändert worden ist

2) In der hier nicht weiter zu verfolgenden Frage, ob § 2 Abs. 1 BBauG der Gemeinde das Recht zur örtlichen Planung konstitutiv zuweist oder wegen Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG nur deklaratorische Bedeutung hat, s. Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts S. 127 ff.

3) so auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 2 Rndnr. 11 S. 9; Friauf, Bes. VerwR S. 401; Schrödter, BBauG, § 2 Rndnr. 2 S. 126

4) so besonders Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 2 Rndnr. 13 S. 11; Schrödter, BBauG, § 2 Rndnr. 2 S. 127

Widerspruch in sich wäre[5].

Auf diesem Hintergrund kann nunmehr geprüft werden, ob und in welchem Umfang der Bundesgesetzgeber den Umweltschutz zum Bestandteil seiner Planungskonzeption gemacht hat.

A. Der Umweltschutz als Planungsschranke in § 1 Abs. 4 und 5 BBauG

Weder ist der Umweltschutz als solcher noch sind dessen einzelne Sachbereiche in ihrer Gesamtheit ausdrücklich als Leitsätze, Planziele oder Planungsschranken in § 1 BBauG aufgenommen worden. Da dem Gesetzgeber indes 1960 der Begriff des Umweltschutzes noch unbekannt war und sich die Ziele des Umweltschutzes auch in anderer Weise umschreiben lassen, kann mit dieser Feststellung die Untersuchung, ob und inwieweit die Gemeinden bei der Aufstellung ihrer Bauleitpläne dem Umweltschutz Rechnung zu tragen haben, nicht erschöpft sein.

So könnte sich die Pflicht zur Berücksichtigung des Umweltschutzes aus dem Zweck der Bauleitplanung ergeben.

I. Der Zweck der Bauleitplanung

Nach § 1 Abs. 1 BBauG ist es der Zweck der Bauleitplanung, die städtebauliche Entwicklung in Stadt und Land zu ordnen. Aus diesem von Konrad Gelzer[6] als Grundleitsatz bezeichneten Zweck der Bauleitplanung läßt sich über die konkrete Ausfüllung kaum etwas herleiten. Doch ist immerhin unmißverständlich ausgedrückt, daß die Planung durch städtebauliche Belange

---

5) s. die grundlegende und bisher bedeutendste Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu den Grenzen der Planungshoheit der Gemeinden, BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969, hier: BVerwGE 34, 301 (304) = DVBl. 1970 S. 414 = DÖV 1970 S. 277 = BauR 1970 S. 31 = BBauBl. 1971 S. 178 = BRS Bd. 22 Nr. 4 S. 7

6) Gelzer, Bauplanungsrecht, Rndnr. 22 S. 13; Rndnr. 26 S. 16/17

gedeckt sein muß[7].

Der moderne Städtebau versteht sich als ein sozialer und humaner Städtebau[8], so daß aus diesem Verständnis zwangsläufig folgt, daß die städtebaulichen Belange den Umweltschutz, der eine notwendige Bedingung menschlicher Existenz ist, wenigstens mit umfassen müssen.

Als in der Tat allgemeiner ‚Grundleitsatz' vermag § 1 Abs. 1 BBauG hingegen nicht den Umweltschutz in die weiteren städtebaulichen Belange einzuordnen und dessen Stellenwert zu bestimmen. Folglich kann der in § 1 Abs. 1 BBauG niedergelegte Zweck der Bauleitplanung seine Aufgabe nur dann erfüllen, wenn gleichzeitig über seinen Inhalt ein Leitbild aufgestellt wird[9]. Dieses Leitbild einer Ordnung der städtebaulichen Entwicklung setzt sich vornehmlich aus den einzelnen Planzielen zusammen, wie sie in den Absätzen 4 und 5 des § 1 BBauG formuliert sind[10].

II. Der Umweltschutz in den Planzielen von § 1 Abs. 4 und 5 BBauG

Für die Berücksichtigung des Umweltschutzes nehmen die Planziele von § 1 Abs. 4 BBauG die zentrale Bedeutung ein. Allerdings werden auch in Abs. 5 noch einige Sachbereiche des Umweltschutzes erfaßt.

Dessen ungeachtet sind jedoch die wichtigsten Planziele für den Umweltschutz in § 1 Abs. 4 S. 1 und 3 genannt, wonach die Bauleitpläne sich nach der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung zu richten haben

---

7) ebenso BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969, BVerwGE 34, 301 (305) = DVBl. 1970 S. 414 (415); im Anschluß daran OVG Münster, Urt. v. 12. 4. 1972, DVBl. 1972 S. 687 (688) mit ausführlicher Anm. von David, DVBl. 1972 S. 692 - 694 zur Problematik des § 1 Abs. 1 BBauG

8) so Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 86 Fußn. 8; ähnlich Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 5

9) s. auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 5 S. 5 S. 6

10) so auch David, DVBl. 1972 S. 693, der darüber hinaus ein interpretatives Wechselverhältnis zwischen § 1 Abs. 1 und § 1 Abs. 4 und 5 annimmt

und den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung dienen sollen[11].

Von den einzelnen Sachbereichen des Umweltschutzes sind damit abgedeckt: Der Gewässer-, Immissions- und Strahlenschutz sowie die Abfallbeseitigung.

Die beiden Planziele „Berücksichtigung der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung" und „den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung dienen" ergänzen sich, soweit mit ihnen der Umweltschutz konkretisiert werden soll. Wäre durch eine bestimmte Planung, die eine Verschmutzung der Gewässer oder der Luft, erhöhte Probleme der Abfallbeseitigung oder Lärm im Gefolge hätte, keine Beeinträchtigung der Gesundheit der Bevölkerung zu befürchten, so werden die Folgeerscheinungen doch in aller Regel die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung berühren.

Schließlich sind in § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Halbs. BBauG noch die Sachbereiche „Landschaftspflege und Naturschutz" in die städtebaulichen Planziele aufgenommen.

Damit steht fest, daß die Gemeinden den Umweltschutz in ihre Bauleitplanung einzubeziehen haben. Die Schwierigkeiten liegen nunmehr bei der Frage, wie der Umweltschutz im einzelnen in den Bauleitplänen verwirklicht werden kann und muß, zumal sich das städtebauliche Leitbild noch an zahlreichen anderen Belangen orientiert.

III) Die mit dem Umweltschutz kollidierenden Planziele in § 1 Abs. 4 und 5 BBauG

Gemäß § 1 Abs. 4 und 5 BBauG setzt nämlich nicht nur der Umweltschutz eine Schranke für die gemeindliche Bauleitplanung. Vielmehr enthalten die Absätze 4 und 5

---

11) das OVG Münster sieht den Umweltschutz letztlich nur durch die in § 1 Abs. 4 S. 1 BBauG erwähnte Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung motiviert, s. Urt. v. 12. 4. 1972, DVBl. 1972 S. 687 (690)

des § 1 BBauG weitere Schranken, die dem Umweltschutz zum Teil sogar entgegenstehen.

So geraten die dem Umweltschutz zugehörigen Planungsgrundsätze des Absatzes 5, wonach die Bauleitpläne den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu dienen haben sowie landwirtschaftlich genutzte Flächen nur in dem notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorsehen und in Anspruch nehmen sollen, in arge Bedrängnis, wenn die Gemeinde das Planziel des § 1 Abs. 4 S. 3 Halbs. 2 BBauG, das auf eine Förderung der Eigentumsbildung im Wohnungswesen gerichtet ist, im Sinne des § 89 Abs. 3 WoFamG[12] zu verwirklichen sucht. Nach dieser Vorschrift sind die Gemeinden verpflichtet, in ihren Bebauungsplänen geeignete Flächen für eine Bebauung mit Familienheimen in einem so ausreichenden Umfang auszuweisen, daß eine vorrangige Förderung des Baues von Familienheimen durchgeführt werden kann. Würde eine Gemeinde aus fiskalischen, wirtschaftlichen oder politischen Erwägungen in ihren Bebauungsplänen überhaupt kein oder zu wenig Bauland gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. g BBauG festsetzen, so wäre dies mithin ein Verstoß gegen die Planungsschranke des § 1 Abs. 4 S. 3 Halbs. 2 BBauG[13].

Dabei ließe sich dieses Planziel ebensogut verwirklichen, wenn anstelle von Eigenheimen Eigentumswohnungen in raumsparenden Großobjekten geschaffen würden. Die durch die immer mehr um sich greifende Zersiedelung der freien Landschaft entstehenden Probleme für den Naturschutz und die Landschaftspflege[14] wären damit zwar nicht beseitigt, aber auch nicht mehr so erheblich,

---

12) Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz) - II. WobauG - i. d. F. v. 1. 9. 1965 (BGBl. I S. 1617, ber. BGBl. I S. 1858)

13) so Schrödter, BBauG, § 1 Rndnr. 9 S. 119; Schütz/Frohberg, BBauG, § 1 Anm. III 1 e

14) dazu Umweltprogramm, BT-Drucks. VI/2710 S. 27/28

wie dies bei der Besiedelung mit - größere Flächen beanspruchenden - Eigenheimen der Fall ist.

Die Hauptgefahr für den Umweltschutz in der Bauleitplanung droht jedoch erst durch die in § 1 Abs. 5 S. 1 BBauG niedergelegten Planungsschranken, nach denen die Bauleitpläne die Bedürfnisse der Wirtschaft, des Verkehrs und der Verteidigung zu beachten haben. Bei der Beachtung dieser Bedürfnisse werden Kollisionen mit jenen Planzielen, die den Umweltschutz beinhalten, in der Regel unvermeidlich sein.

Einmal ist unser Raum viel zu dicht besiedelt, als daß emittierende Gewerbe- und Industrieanlagen stets so weit entfernt von Wohnsiedlungen gehalten werden können, daß jegliche Beeinträchtigung der Bewohner durch verschmutzte Luft und durch Lärm ausgeschlossen ist. Ebensowenig werden sich für Verteidigungsanlagen wie Flugplätze und militärische Übungsgelände Flächen finden lassen, von denen keinerlei Lärmeinwirkungen auf die Zivilbevölkerung ausgehen.

Insbesondere aber wächst der Bestand an Kraftfahrzeugen stetig. Die Bundesrepublik ist mittlerweile mit einem Bestand von nahezu 20 Millionen Kraftfahrzeugen in die Spitzengruppe der hochmotorisierten Industrieländer aufgerückt[15]: Allein in den letzten zehn Jahren hat sich der Bestand an Kraftfahrzeugen verdoppelt, bis 1985 ist mit einer weiteren Zunahme bis 50 % zu rechnen[16].

Dabei ist das Kraftfahrzeug schon heute zumindest in den Städten der Hauptlärmerzeuger und der Hauptluftverschmutzer[17]. Nach Schätzungen der ‚National Air pollution Control Administration' im Jahre 1968 beteiligten sich in den USA die Kraftfahrzeuge an der

---

15) für 1973 geschätzt nach Verkehr . Sicherheit . Umwelt S. 12 Tabelle, für 1970 s. auch S. 13

16) s. Verkehr . Sicherheit . Umwelt S. 12 Tabelle

17) so die Studie über den Systemzusammenhang in der Umweltproblematik S. 85 und 82

Luftverschmutzung zu 51 %[18]. In der Bundesrepublik dürfte der Anteil der Kraftfahrzeuge an der Luftverschmutzung nicht geringer ausfallen; angesichts des dichter besiedelten Raumes liegt er wahrscheinlich noch höher.

Wie unter diesen Bedingungen der städtebauliche Planer das Problem lösen soll, in den Bauleitplänen einerseits die Bedürfnisse der Wirtschaft, des Verkehrs und der Verteidigung beachten und andererseits die Gesundheit und die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung berücksichtigen zu müssen, fragt sich.

Der Gesetzgeber könnte diesem Konflikt insoweit Rechnung getragen haben, als er im Bundesbaugesetz den Trägern der Bauleitplanung auferlegt hat, die dem Umweltschutz widersprechenden Planziele nur dann zu verwirklichen, wenn keine Beeinträchtigungen für die Gesundheit und die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung zu befürchten sind. Dann müßten diese den Umweltschutz betreffenden Planziele in § 1 Abs. 4 und 5 BBauG mit einem besonderen Vorrang ausgestattet sein.

B. Der Rang des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 4 und 5

I. Der Umweltschutz als vorrangiges Planziel

Ausdrücklich aus den Absätzen 4 und 5 des § 1 BBauG ergibt sich nicht, daß der Umweltschutz Vorrang vor den übrigen städtebaulichen Planzielen genießt. An einen solchen Vorrang ist auch nicht in den Gesetzesberatungen gedacht worden[19].

Daher könnte nur eine philologische Interpretation weiterhelfen.

---

18) veröffentlicht in der Studie über den Systemzusammenhang in der Umweltproblematik S. 22

19) s. die Begründung der Bundesregierung zu § 1 ihres Entwurfes eines Bundesbaugesetzes (BR-Drucks. 47/58 v. 21. 2. 1958 S. 61/62 = BT-Drucks. III/336 v. 16. 4. 1958 S. 61/62) sowie dazu den schriftlichen Bericht des Ausschusses für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht (24. Ausschuß) v. 22. 4. 1960 zu § 1, in Materialien zu BT-Drucks. III/1794 S. 3

Es fällt auf, daß der Gesetzgeber die einzelnen Planungsgrundsätze mit differenzierenden Sprachregelungen aufgestellt hat. Von den hier im Blickpunkt stehenden Grundsätzen steht an erster Stelle, daß die Bauleitpläne sich nach der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung zu richten „haben". Eine eben-solche ‚Muß-Vorschrift'[20] stellt es dar, wenn es in § 1 Abs. 5 S. 1 BBauG heißt, daß die Bauleitpläne den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu dienen haben. Dagegen „sollen" gemäß § 1 Abs. 4 S. 1 Halbs. 1 BBauG die Bauleitpläne den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung dienen.

Ähnliche Differenzierungen finden sich bei den dem Umweltschutz entgegenstehenden Planungsgrundsätzen: Nach § 1 Abs. 5 S. 1 BBauG „haben" die Bauleitpläne die Bedürfnisse der Wirtschaft, des Verkehrs und der Verteidigung zu beachten. Hingegen ist das Ziel, die Eigentumsbildung im Wohnungswesen zu fördern, gemäß § 1 Abs. 4 S. 3 Halbs. 2 BBauG wiederum eine ‚Soll-Vorschrift'.

Eine weitere Differenzierung in der Sprachregelung liegt darin, daß einmal die Substantive „Bedürfnisse" und „Belange" und zum anderen die Verben „sich richten nach", „dienen", „fördern" und „beachten" wechseln.

1. § 1 Abs. 4 S. 1 BBauG als Hauptleitsatz

Ohne Beschränkung auf irgendwelche Bedürfnisse oder Belange hat der Bundesgesetzgeber gleich an den Anfang seines Katalogs der unterschiedlichen Planziele gesetzt, daß sich die Bauleitpläne nach der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung zu richten haben.

Aufgrund dieser hervorgehobenen Stellung sehen manche in diesem Planziel den ‚Hauptleitsatz' für die in § 1 Abs. 1 BBauG angestrebte Ordnung einer städtebaulichen

---

20) feste Terminologie; s. für viele: Hoppe, DVBl. 1964 S. 165 (169)

Entwicklung[21]. Als generellen Leitsatz' bezeichnen Ernst/Zinkahn/Bielenberg den Satz 1 des § 1 Abs. 4 und meinen, damit seien die grundsätzlichen Anforderungen, die an den Inhalt der Bauleitpläne gestellt werden, umschrieben[22]. Ähnlich wird der § 1 Abs. 4 S. 1 Halbs. 2 BBauG in der übrigen Literatur bewertet: Infolge seiner hervorgehobenen Stellung seien in ihm die ‚richtunggebenden' Planziele bezeichnet[23], oder schlichter: Es sei davon auszugehen, daß die Belange der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung stets an erster Stelle stehen[24], oder einfach behauptend: In § 1 Abs. 4 S. 1 BBauG liege das Schwergewicht der Regelung aller Planungsgrundsätze nach den Absätzen 4 und 5 des § 1 BBauG[25].

Unter Berücksichtigung der Zielsetzungen des neuzeitlichen Städtebaues, den Menschen in räumlicher Hinsicht gesunde Lebensbedingungen zu sichern[26], wird man dem § 1 Abs. 4 S. 1 Halbs. 2 BBauG aufgrund seiner privilegierten Stellung im Vergleich zu den übrigen Planzielen sicherlich eine erhöhte Bedeutung zumessen dürfen. Ohne die Verfassung überstrapazieren zu wollen, wird man das städtebauliche Ziel, gesunde Lebensverhältnisse zu schaffen, als Konkretisierung der Artikel 1 und 2 unseres Grundgesetzes begreifen müssen, zumal eine Rechtsordnung einzig für den Menschen aufgestellt ist, dessen vorrangiges Interesse sich auf die Erhaltung seiner Gesundheit richtet.

---

21) so das BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969, BVerwGE 34, 301 (307) = DVBl. 1970 S. 414 (415); Gelzer, Rndnr. 22 S. 13, Rndnrn 30 und 31 S. 18; wohl auch Hoppe, DVBl. 1964 S. 165 (169)

22) Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 30

23) so Klaus Meyer, DVBl. 1968 S. 492 (495)

24) so Knaup/Ingenstau, BBauG, § 1 Rndnr. 9

25) so Frohberg, JR 1963 S. 164

26) so auch die Begründung der Bundesregierung zu § 1 ihres Entwurfes eines Bundesbaugesetzes, in BR-Drucks. 47/58 S. 62 = BT-Drucks. III/336 S. 62

Gleichwohl läßt sich aus der hervorgehobenen Stellung der Sicherheit und Gesundheit nicht ein uneingeschränkter Vorrang des Umweltschutzes ableiten, der etwa zur Folge hätte, daß im Kollisionsfall diejenigen die Gesundheit der Bevölkerung beeinträchtigenden Planungsgrundsätze auf keinen Fall mehr berücksichtigt werden dürften. Hier ist nämlich zu bedenken, daß die dem Umweltschutz entgegengerichteten Planziele vorwiegend die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung ausgestalten, welche aber mit der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung gemäß § 1 Abs. 4 S. 1 BBauG auf einer Stufe stehen und ebenfalls wichtige Verfassungsnormen, wie insbesondere das in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Sozialstaatsprinzip, verwirklichen helfen[27].

Aus diesen Gründen läßt sich aus der Systematik des § 1 BBauG keine unbedingte Priorität der Sicherheit und Gesundheit vor entgegenstehenden Planzielen herauslesen[28].

2. Der Wechsel von Muß- und Soll-Vorschriften

Einen Vorrang des Umweltschutzes aus dem Wechsel der Muß- und Soll-Vorschriften zu begründen, muß von vornherein zum Scheitern verurteilt sein, da nicht alle den Umweltschutz betreffenden Planungsgrundsätze als Muß-Vorschriften formuliert sind, jedoch gerade die den Umweltschutz am stärksten bedrohenden Planziele nach § 1 Abs. 5 S. 1 Muß-Vorschriften für die planende Gemeinde darstellen.

Überdies ergeben sich deshalb Zweifel, aus dem Wechsel von Muß- und Soll-Vorschriften irgendwelche Gewichtungen bestimmen zu wollen, weil sich für diesen Wechsel keine einleuchtenden sachlichen Gründe entdecken lassen. Welche sachlichen Gründe sollten zum Beispiel

---

27) ähnlich die Erwägungen des OVG Münster, Urt. v. 12. 4. 1972, DVBl. 1972 S. 687 (690)

28) Ebenso Schütz/Frohberg, BBauG, § 1 Anm. III 1 S. 25

einen erhöhten Rang für die Bedürfnisse der Wirtschaft und des Verkehrs - da Muß-Vorschriften - vor den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung - da Soll-Vorschriften - rechtfertigen?

Und letztlich dürfte in diesem Zusammenhang auch jene Frage nicht außer acht gelassen werden, ob denn Muß-Vorschriften tatsächlich einen so viel stärkeren Verbindlichkeitscharakter als Soll-Vorschriften haben. Zum Teil wird zwar angenommen, daß ausschließlich Muß-Vorschriften zwingende Gebote oder Verbote enthalten, während Soll-Vorschriften nur Wünsche des Gesetzgebers darstellen, deren Mißachtung ohne rechtliche Folgen bleibt[29]. Eine solche Auffassung muß sich jedoch entgegenhalten lassen, daß bloße Wünsche üblicherweise nicht in Soll-Vorschriften gekleidet werden. So mißt denn auch die überwiegende Meinung den Soll-Vorschriften einen eben solchen Verbindlichkeitscharakter bei wie den Muß-Vorschriften, es sei denn, daß die Gemeinden besondere Umstände dartun und beweisen können, die ausnahmsweise ein Abweichen von der Regel zulassen[30].

Diese Erwägungen gestatten es jedoch insgesamt nicht, aus dem Wechsel der Muß- und Soll-Vorschriften in den Absätzen 4 und 5 des § 1 BBauG einen Vorrang für den Umweltschutz in der Bauleitplanung abzuleiten.

3. Die differenzierte Terminologie bei den einzelnen Planzielen

Schließlich ließe sich eine Rangordnung noch in der differenzierten Terminologie, die für die einzelnen Planungsgrundsätze in § 1 Abs. 4 und 5 BBauG verwendet wird, vermuten.

---

29) so BayObLG, Urt. v. 15. 3. 1960, DÖV 1960 S. 762/763; Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. V 2 a

30) s. BVerwG, Urt. v. 25. 10. 1956, BVerwGE 4, 124 (127); Urt. v. 2. 12. 1959, DVBl. 1960 S. 252 (253); Urt. v. 12. 12. 1969, BVerwGE 34, 301 (307) = DVBl. 1970 S. 414 (415); OVG Münster, Urt. v. 10. 1. 1961, DÖV 1961 S. 627 (628/629); s. auch Schrödter, BBauG, § 1 Rndnr. 8 und besonders § 10 Rndnr. 16

Während die Bauleitpläne die „Bedürfnisse" der Wirtschaft, des Verkehrs und der Verteidigung zu „beachten" haben, haben sie sich ohne jede Einschränkung nach der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung zu „richten". Andererseits sollen sie den Wohn„bedürfnissen" der Bevölkerung „dienen" und haben den „Belangen" des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu „dienen", wohingegen sie wiederum ohne jede Einschränkung die Eigentumsbildung im Wohnungswesen „fördern" sollen.

Für den zu berücksichtigenden Umfang der Planziele mag sich aus der Verwendung der Begriffe „Bedürfnisse" und „Belange" insofern eine gewisse Stufenfolge erkennen lassen, als der Gestaltungsraum der Gemeinde bei der Berücksichtigung oder Beachtung von Bedürfnissen enger zu fassen ist als bei den unbestimmteren Belangen[31]. Aus dem unterschiedlich zu berücksichtigenden Umfang folgt aber noch kein Vorrang jener Planziele, deren Bedürfnisse in der Bauleitplanung beachtet werden müssen, vor jenen, bei denen nur allgemeine Belange zu berücksichtigen sind.

Aus dem wechselnden Gebrauch der Verben ließe sich allenfalls eine Abstufung der einzelnen Planungsgrundsätze hinsichtlich ihrer Intensität vornehmen, wobei „fördern" auf ein Unterstützen und Vorantreiben gerichtet ist, „dienen" demgegenüber schon eine schwächere Wirkung hat, „sich richten nach" eine noch abgeschwächtere Bedeutung einnimmt und mit „beachten" schließlich nur ‚Aufmerksamkeit schenken, in Betracht ziehen' gemeint ist[32]. Insoweit sei es dahingestellt, ob die Wahl der verschiedenen Worte wirklich zum Ausdruck bringt, in welchem Maße der Gesetzgeber eine „Beachtung" der

---

31) so Arnold, MDR 1969 S. 527 (528)

32) in diesem Sinne Arnold, a. a. O. S. 528; Heitzer/Oestreicher, BBauG, § 1 Anm. 4 e

verschiedenen Planungsgrundsätze gesichert haben will[33]. Jedenfalls darf aus der unterschiedlichen Intensität ebenfalls nicht auf eine Abstufung hinsichtlich ihrer Wertigkeit geschlossen werden[34].

Darüber hinaus läßt der Wechsel der Substantive und Verben auch gar kein System erkennen, aus dem eine Priorität bestimmter Planziele gefolgert werden könnte[35]. Es ist nicht einsehbar, weshalb die Bauleitpläne die Eigentumsbildung im Wohnungswesen besonders aktiv unterstützen und vorantreiben sollen, während sie sich nach der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung nur zu richten haben, obwohl doch diesem Grundsatz durch seine hervorgehobene Stellung in § 1 Abs. 4 S. 1 BBauG eine besondere Bedeutung zukommen soll. Treten aber solche Widersprüche auf, so muß der Versuch, aus einer unterschiedlichen Wortwahl bestimmte Prioritäten herzuleiten, zum Scheitern verurteilt sein.

Als Ergebnis einer philologischen Interpretation läßt sich folglich nur feststellen, daß unter den in § 1 Abs. 4 und 5 BBauG bezeichneten Planzielen keine Rangfolge besteht[36]. Also ist dem Umweltschutz in der Bauleitplanung zumindest nach den Absätzen 4 und 5 auch kein Vorrang vor den ihm entgegengerichteten Planzielen eingeräumt.

4) Die Zurückstellung des Landschaftsschutzes nach den §§ 5 Abs. 6 S. 1, 9 Abs. 4 S. 2 BBauG

Eher hat es den Anschein, daß ein Sachbereich des Umweltschutzes, nämlich der Landschaftsschutz, nach

---

33) so insbes. Thiel/Rößler/Schumacher, Baurecht in NW, § 1 BBauG Anm. 4 S. 6

34) so auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 48

35) ebenso BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969, BVerwGE 34, 301 (306) = DVBl. 1970 S. 414 (415); Klaus Meyer, DVBl. 1968 S. 492 (495)

36) so auch BVerwG, a. a. O., BVerwGE 34, 301 (307) = DVBl. 1970 S. 414 (415); Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 48; Knaup/Ingenstau, BBauG, § 1 Rndnr. 9; Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 85; aber a. A. Thiel/Rößler/Schumacher, Baurecht in NW, § 1 BBauG Anm. 4

den §§ 5 Abs. 6 S. 1, 9 Abs. 4 S. 2 BBauG bei einer Kollision mit anderen Planzielen verdrängt werden kann.

Nach diesen Vorschriften können nämlich Flächen, die dem Landschaftsschutz unterliegen, in die normale städtebauliche Planung einbezogen werden, soweit dies für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde erforderlich ist und nicht überwiegende Belange des Natur- und Landschaftsschutzes entgegenstehen.

Haben die Bauleitpläne nach § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. BBauG ohne Einschränkungen den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes zu dienen, so werden bei der konkreten Entscheidung nur noch die ‚überwiegenden' Belange geschützt. Ein gewisses Korrektiv dazu mag die zweite Voraussetzung schaffen, daß entgegenstehende Nutzungsregelungen in geschützten Landschaftsteilen aus Gründen der städtebaulichen Entwicklung erforderlich sein müssen.

Dies bedeutet, daß durch die in § 5 Abs. 6 S. 1 BBauG vorgenommene Einschränkung auf die ‚überwiegenden' Belange des Natur- und Landschaftsschutzes lediglich der Umfang dieses Planzieles berührt wird. Damit aber bleibt die Wertigkeit des Natur- und Landschaftsschutzes als Planziel innerhalb der anderen Planungsgrundsätze unberührt.

Folglich kann endgültig von einer Gleichwertigkeit aller Planungsgrundsätze ausgegangen werden.

II. Der Umweltschutz als gleichrangiges Planziel in der Abwägung

Für die Gemeinde als Trägerin der Bauleitplanung drängt nunmehr um so stärker das Problem nach einer Lösung, wie sie den Umweltschutz und die ihm entgegengerichteten Bedürfnisse der Wirtschaft, des Verkehrs und unter Umständen auch noch der Verteidigung in Einklang zu bringen hat.

Einen Weg könnte die Vorschrift des § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG weisen, wonach die öffentlichen und privaten

Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind[37]. Für die Aufgaben dieser Untersuchung dürften die privaten Belange herausfallen, da es hier allein auf das Verhältnis der öffentlichen Belange des Umweltschutzes zu den gleichermaßen öffentlichen Belangen der Wirtschaft, des Verkehrs und unter Umständen der Verteidigung ankommt.

1. Das Gebot gerechter Abwägung

Nach der Stellung des Abwägungsgebotes innerhalb des § 1 Abs. 4 BBauG könnte es den Anschein haben, als ob es sich nur auf den vorhergehenden Satz 1 beziehe. Ein Blick auf den Gesamtzusammenhang zeigt jedoch, daß das Abwägungsgebot auch für den Satz 3 des Absatzes 4 und den Absatz 5 gelten muß, da die in diesen Sätzen enthaltenen Planungsgrundsätze keine andere Behandlung erfahren können als die Planziele des § 1 Abs. 4 S. 1 BBauG[38].

Eine andere Auslegung wird auch der Gesetzgeber nicht beabsichtigt haben. So ließen der Regierungsentwurf des Bundesbaugesetzes[39] und der überarbeitete Entwurf nach den Beschlüssen des Ausschusses für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht[40] erst gar keine Zweifel daran entstehen, daß sich das Abwägungsgebot auf sämtliche städtebaulichen Planungsziele erstrecken sollte. Die nicht geglückte Aufnahme in den § 1 BBauG läßt sich wohl nur dadurch erklären, daß der Gesetzgeber die überragende Bedeutung des Abwägungsgebotes bei der Verabschiedung dieser Vorschrift nicht richtig erkannt

---

37) ebenso Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 86

38) so auch BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969, BVerwGE 34, 301 (307) = DVBl. 1970 S. 414 (415); VGH Bad.-Württ. Beschl. v. 15. 5. 1968, BRS Bd. 20 Nr. 2 S. 4 (5); Gelzer, Rndnr. 33 S. 20; Hoppe, DVBl. 1964 S. 169

39) s. § 1 Abs. 3 S. 2, BR-Drucks. 47/58 v. 21. 2. 1958 = BT-Drucks. III/336 v. 16. 4. 1958

40) s. § 1 Abs. 4 S. 1, BT-Drucks. III/1794 v. 12. 4. 1960 (jedoch nicht mehr so eindeutig wie im Reg.-E.)

hat[41]. Denn das Abwägungsgebot müßte selbst dann im Rahmen des § 1 Abs. 4 und 5 BBauG gelten, wenn der Gesetzgeber es nicht in diese Vorschrift aufgenommen hätte, da das Gebot gerechter Abwägung schon dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung innewohnt[42].

Folglich haben die Gemeinden bei der Verwirklichung der vom Gesetz vorgegebenen Planziele in ihren Bauleitplänen alle dem Umweltschutz zuzuordnenden Grundsätze gegen alle ihm widerstreitenden Planziele gerecht abzuwägen[43].

2. Der Inhalt des Gebotes gerechter Abwägung

Konkrete Ergebnisse für die Bedeutung des Umweltschutzes in der Abwägung könnten nicht erzielt werden, wenn nicht das Gebot gerechter Abwägung rechtlich faßbar wäre.

Als mittlerweile unumstritten kann gelten, daß das Abwägungsgebot nicht planerischer Willkür anheimgegeben, sondern an bestimmte Maßstäbe gebunden ist, die ihren Ausgangspunkt in bestimmten Vorstellungen der Gerechtigkeit finden[44]. Diese Vorstellungen sind in erster Linie aus der Verfassung zu entnehmen, und zwar insbesondere aus dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG[45].

---

41) so Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 84

42) s. BVerwG, Urt. v. 30. 4. 1969, DVBl. 1969 S. 697 (699) = BauR 1970 S. 35 (36)

43) Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. V 2 b ziehen gerade dieses Gebot als Beweis dafür heran, daß es keine rechtliche Wertigkeit und Rangfolge innerhalb der Planungsgrundsätze geben könne, da ansonsten das Ergebnis jeglicher gerechter Abwägung bereits vorweggenommen sei.

44) s. nur Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 50 S. 43; Hoppe, DVBl. 1964 S. 169; Klaus Meyer, DVBl. 1968 S. 495

45) so auch Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 109; ebenso Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. V 5 c bb und Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 50 S. 43/44, die allerdings außerdem noch den in Art. 14 GG normierten Schutz der Eigentumsordnung in die Abwägung einbeziehen, der jedoch im Bereich des Umweltschutzes kaum zum Tragen kommen wird.

Das Rechtsstaatsprinzip gebietet die Beachtung des Gleichheitssatzes und der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit sowie des Übermaßverbotes[46]. Im Bereich der Bauleitplanung wird der Gleichheitssatz allerdings von nur untergeordneter Bedeutung sein, da die zu beplanenden Flächen jeweils unterschiedliche Komponenten aufweisen und deshalb nach entsprechenden unterschiedlichen Nutzungsregelungen verlangen[47].

Aus dem Sozialstaatsprinzip folgt die Aufgabe des Staates, mit gestaltenden Eingriffen ein gesundes Sozialgefüge und gesunde Daseinsmöglichkeiten für alle Bürger zu schaffen. Seine inhaltliche Ausgestaltung erfährt das Sozialstaatsprinzip insoweit durch die Gesetze. Hinsichtlich der sozialstaatlichen Zielsetzungen in der gemeindlichen Bauleitplanung ist die spezialgesetzliche Ausformung mit dem Bundesbaugesetz unternommen worden[48].

Mithin sind die Planziele in den Absätzen 4 und 5 des § 1 BBauG gerade auch dazu bestimmt, den Sozialstaat zu verwirklichen. Das aber bedeutet, daß das Sozialstaatsprinzip weitgehend ungeeignet sein wird, der Abwägung gewisse Prioritäten vorzugeben, denn neben der Vorsorge für eine gesunde Umwelt gehört es ebenso zu den sozialen Aufgaben des Staates, für genügend Arbeitsplätze zu sorgen, die Versorgung der Bevölkerung mit Wirtschaftsgütern zu sichern und den Bürgern durch den Ausbau der Verkehrswege eine größere Beweglichkeit zu ermöglichen.

---

46) so Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. V 5 c aa S. 40, Anm. V 5 c cc S. 41; Klaus Meyer, DVBl. 1968 S. 495/496; Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 109/110; dagegen lehnt Hoppe, DVBl. 1964 S. 169 Fußn. 34 den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als unmittelbare Anwendungsregel ab, da er einen Eingriff in eine Rechtssphäre voraussetze. Diese vom traditionellen Polizei- und Ordnungsrecht her bestimmte Sicht erscheint mir jedoch all zu eng.

47) so Klaus Meyer, DVBl. 1968 S. 495; wohl auch Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 113

48) s. dazu besonders Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 50 S. 43

Die Ungeeignetheit des Sozialstaatsprinzips und des Gleichheitssatzes als Bezugspunkte einer ‚gerechten' Abwägung der nach § 1 Abs. 4 S. 1 und 3 sowie Abs. 5 BBauG vorgestellten öffentlichen Belange hat notgedrungen zur Folge, daß im Rahmen der hier zu behandelnden Problematik allein das Verhältnismäßigkeitsprinzip den Maßstab für die gemäß § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG geforderte ‚gerechte' Abwägung zwischen den Bedürfnissen des Umweltschutzes und den einem Umweltschutz im Wege stehenden andren wichtigen Bedürfnissen bilden kann[49].

Die Funktion des Verhältnismäßigkeitsprinzips wird es in erster Linie sein, die verschiedenen Planziele in den Bauleitplänen untereinander zu einem Ausgleich zu bringen. Ist hingegen ein solcher Ausgleich nicht möglich, können also verschiedene Planziele nebeneinander nicht verwirklicht werden, weil sie einander genau entgegengerichtet sind, so daß die Entscheidung für das eine Planziel gleichzeitig eine Entscheidung gegen ein anderes beinhaltet, wird sich erweisen müssen, ob die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips in der Abwägung eine determinierende Kraft gerade für den Umweltschutz zu entfalten vermag.

Damit ist zunächst nur die Frage nach den Anhaltspunkten für einen rationalen Entscheidungsprozeß gestellt[50]. Doch kann diese Frage hier nicht losgelöst werden von der Frage nach der rechtlichen Überprüfbarkeit der Planungsentscheidung, da in allen Fällen umweltfeindlicher Bauleitplanung den Bürgen und besonders den Betroffenen daran gelegen ist, daß die Gemeinden von der Aufsichtsbehörde und notfalls gar vom Gericht zu einer umweltfreundlichen Planung angehalten werden können.

---

49) zu diesem Ergebnis kommen auch der Hess. VGH, Urt. v. 22. 12. 1971, BRS Bd. 24 Nr. 11 S. 19 (20) und Klaus Meyer, DVBl. 1968 S. 495/496

50) dies hat Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 84 zutreffend herausgearbeitet

Folglich leitet die Frage nach der Anwendbarkeit des Gebotes gerechter Abwägung unmittelbar in die Frage nach der rechtlichen Faßbarkeit und damit der aufsichtsbehördlichen oder gerichtlichen Kontrollmöglichkeit dieses Gebotes über[51]. Ihre Beantwortung erscheint mir besonders wichtig zu sein, da durch sie die praktisch bedeutsame Frage gleichzeitig aufgehellt wird, inwieweit die sich aus § 1 Abs. 4 und 5 BBauG ergebenden Bindungen der gemeindlichen Gestaltungsfreiheit[52] überhaupt rechtlich durchsetzbar sind[53]. Abzuwarten bleibt, ob sich daraus auch rechtsverbindliche Aussagen für den Umweltschutz in der Bauleitplanung treffen lassen.

Wegen des engen Zusammenhanges zwischen der Anwendung des Gebotes gerechter Abwägung mit den abzuwägenden öffentlichen Belangen ist es erforderlich, die Frage nach der rechtlichen Überprüfbarkeit der Auslegung und Anwendung der Planziele in die Untersuchung mit einzubeziehen.

C. Die Anwendung der Planziele und des Abwägungsgebotes im aufsichtsbehördlichen Genehmigungs- und verwaltungsgerichtlichen Überprüfungsverfahren

Nach § 6 Abs. 1 S. 1 BBauG bedarf der Flächennutzungsplan und nach § 11 S. 1 BBauG bedarf der Bebauungsplan der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde, in der Regel also des Regierungspräsidenten. Gegen eine versagte Genehmigung kann die Gemeinde vor dem zuständigen Verwaltungsgericht nach den §§ 40 Abs. 1, 42 VwGO[54] die Verpflichtungsklage erheben, da die Genehmigung ihr gegenüber einen Verwaltungsakt darstellt.

---

51) zur Problematik s. Schmidt-Aßmann, a. a. O. S. 84/85

52) s. dazu oben S. 11

53) diese Frage halten Kübler/Speidel, Teil II Rndnr. 5 S. 87 gar für letztlich entscheidend

54) Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21. Januar 1960 (BGBl. I S. 17) mit mehrfachen Änderungen

Der Bürger kann dagegen nur mittelbar gegen einen Bebauungsplan vorgehen, indem er gemäß den §§ 40 Abs. 1, 42 VwGO vor dem Verwaltungsgericht entweder im Rahmen einer Verpflichtungsklage den Erlaß einer gewünschten, jedoch aufgrund des Bebauungsplanes abgelehnten Baugenehmigung begehrt oder im Rahmen einer Anfechtungsklage die Aufhebung einer aufgrund des Bebauungsplanes erteilten Baugenehmigung an einen anderen, die ihn in seinen Rechten verletzt, fordert. Bei diesen Klagen wird die Rechtmäßigkeit des Bebauungsplanes, insbesondere also dessen Vereinbarkeit mit § 1 Abs. 4 und 5 BBauG inzident überprüft, da der Bebauungsplan als Satzung gemäß § 10 BBauG eben kein Verwaltungsakt ist, sondern Rechtsnormcharakter hat[55].

Wegen seines Charakters als Rechtsnorm kann er auch unmittelbar auf seine materielle Rechtmäßigkeit nach § 47 VwGO vor dem zuständigen Oberverwaltungsgericht überprüft werden[56], sofern das entsprechende Bundesland das Normenkontrollverfahren bei sich eingeführt hat[57].

---

55) so die herrschende Meinung; s. dazu Friauf, Bes. VerwR S. 408 und 409 mit weiteren Nachweisen

56) da diese Möglichkeit von der weitaus überwiegenden Meinung geteilt wird, sei hier nur auf Friauf, Bes. VerwR S. 415/416 verwiesen, s. zur besonderen Problematik auch Schrödter, BBauG, § 10 Rndnr. 4

57) dies ist geschehen in Baden-Württemberg nach § 5 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung v. 22. 3. 1960 (Ges. Bl. S. 94); in Bayern nach Art. 10 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) v. 28. 11. 1960 (GVBl. S. 266); in Bremen nach Art. 7 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung v. 15. 3. 1960 (GBl. S. 25, ber. S. 36); in Hessen gemäß § 11 des Hessischen Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (Hess AGVwGO) v. 6. 2. 1962 (GVBl. S. 13); in Schleswig-Holstein gemäß § 5 a des Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) v. 29. 3. 1960 (GVBl. S. 86) in der Fassung des Ergänzungsgesetzes v. 11. 2. 1961 (GVBl. S. 19)

1. Die grundsätzliche Beschränkung auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle

Aus dem Wortlaut der §§ 6 Abs. 2, 11 S. 3 BBauG ergibt sich, daß sich nicht nur das Verwaltungsgericht, sondern auch die Genehmigungsbehörde bei der Überprüfung der Bauleitpläne auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle zu beschränken hat; die Genehmigung darf demnach nur versagt werden, wenn der Flächennutzungs- oder der Bebauungsplan nicht ordnungsgemäß zustande gekommen sind oder wenn sie dem Bundesbaugesetz, den aufgrund des Bundesbaugesetzes erlassenen Vorschriften oder sonstigen Bestimmungen widersprechen. Eindeutig ist danach die Übereinstimmung der Bauleitpläne mit den in § 1 Abs. 4 und 5 BBauG aufgeführten Planzielen sowie deren Verwirklichung durch die in § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG geforderte Anwendung des Gebotes gerechter Abwägung einer rechtlichen Nachprüfung zugänglich[58].

Davon unberührt bleibt die wohl noch nicht entschiedene Streitfrage, ob die höhere Verwaltungsbehörde im Gegensatz zum Gericht auch eine Zweckmäßigkeitskontrolle vornehmen darf, soweit in der Bauleitplanung über staatliche Belange mit zu entscheiden war[59].

Werner Weber bezeichnet diesen Bereich, in dem ein staatliches und kommunales Bestimmungsinteresse zusammentreffen, mit dem aus dem Staatskirchenrecht geläufigen Terminus der ‚res mixtae'[60]. Für die Bauleit-

---

58) so die einhellige Meinung; s. nur VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 14. 3. 1963, ESVGH Bd. 13 Nr. 19 S. 71 (74); Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 59; einer besonderen Überprüfung des § 1 Abs. 1 BBauG bedarf es im aufsichtsbehördlichen Genehmigungs- oder im verwaltungsgerichtlichen Verfahren dagegen nicht, da sich das Vorliegen der Voraussetzungen dieser Vorschrift schlüssig aus den zu § 1 Abs. 4 und 5 BBauG angestellten Erwägungen ergibt, so auch David, DVBl. 1972 S. 693

59) s. neuestens dazu Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 164/165

60) Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart S. 130

planung bejahte er 1963 diesen Bereich der res mixtae speziell bei der Anpassung der Pläne an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach § 1 Abs. 3 BBauG, weil diese Vorschrift keinen rechtsstaatlich praktikablen Prüfungsmaßstab bilde[61].

Angesichts der damals erst beginnenden Kodifizierung des Raumordnungs- und Landesplanungsrechts und der nur in Ansätzen vorhandenen Konkretisierung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung in den Raumordnungsprogrammen oder -plänen war eine Einflußnahme der Aufsichtsbehörde auf die Gemeinden zur Wahrung der staatlichen Interessen in der Bauleitplanung unvermeidlich. Ob sich diese Situation - insbesondere für die dem Umweltschutz dienenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung - im letzten Jahrzehnt entscheidend geändert hat[62], darauf wird in einem besonderen Kapitel noch näher einzugehen sein.

Bei der Überprüfung der Bauleitpläne auf ihre Vereinbarkeit mit § 1 Abs. 4 und 5 BBauG, dessen Ziele schon das staatliche Interesse an der örtlichen Planung zum Ausdruck bringen, hat sich die Genehmigungsbehörde indes unstreitig mit einer Rechtsaufsicht zu bescheiden. Eine Rechtmäßigkeitskontrolle erscheint mir auch völlig ausreichend, da sie die Überprüfung der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe sowie eines eingeräumten Ermessensspielraumes einschließt[63].

---

61) s. Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 137; dazu nun auch Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 164 und 165, der dabei zu Recht auf den zunehmenden staatlichen Einfluß auf die Bauleitplanung, insbesondere seit dem Städtebauförderungsgesetz v. 27. 7. 1971 verweisen kann

62) zum derzeitigen Stand der Raumordnungsprogramme und -pläne s. die Übersicht im Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung v. 19. 9. 1972, in BT-Drucks. VI/3793 S. 68 - 73

63) so auch Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart S. 135

II. Die Auslegung und Anwendung der Planziele

Im Rahmen der Überprüfung eines Bauleitplanes, sei es durch die Genehmigungsbehörde oder das Verwaltungsgericht, wird zunächst zu untersuchen sein, ob die in § 1 Abs. 4 und 5 BBauG niedergelegten Planziele richtig ausgelegt und angewandt worden sind.

In der rechtlichen Zuordnung dieser Ziele besteht heute darin Einigkeit, daß sie als unbestimmte Rechtsbegriffe die Ordnungsvorstellungen des modernen Städtebaues konkretisieren[64].

Fraglich ist, ob die einzelnen Begriffe „Gesundheit", „Wohnbedürfnisse", „Bedürfnisse der Wirtschaft und des Verkehrs", „Belange des Natur- und Landschaftsschutzes" sowie „Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes" inhaltlich voll nachprüfbar sind oder ob sie der planenden Gemeinde in Auslegung und Anwendung einen Beurteilungsspielraum einräumen.

Ein solcher Beurteilungsspielraum wird gemeinhin bejaht für Entscheidungen von höchstpersönlichem Charakter wie Prüfungsentscheidungen, pädagogische Bewertungen und Beurteilungen eines Beamten durch den Dienstvorgesetzten[65]. Der Grund liegt darin, daß das hier angerufene Gericht trotz eigener Sachkenntnis, der Heranziehung von Sachverständigen oder anderer Beweismittel die Gründe der verwaltungsbehördlichen Maßnahme nicht selbständig nachzuvollziehen, deshalb auch nicht zu widerlegen und insoweit nicht zu überprüfen vermag, weil das Gesetz eben auf ungesicherte, außerrechtliche Maßstäbe verweist. Mit H. J. Wolff läßt sich die Gruppe dieser unbestimmten Rechtsbegriffe daher treffend

---

64) s. nur BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969, BVerwGE 34, 301 (308) = DVBl. 1970 S. 414 (416); nunmehr auch Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 6 Anm. I 2 c aa

65) s. dazu im einzelnen BVerwG, Urt. v. 19. 10. 1960, BVerwGE 11, 165 (167); Beschl. v. 30. 8. 1966, DVBl. 1966 S. 860 (861); Urt. v. 29. 6. 1957, JZ 1958 S. 285 (288); Urt. v. 29. 9. 1960, BVerwGE 11, 139 (140); Urt. v. 27. 9. 1962, BVerwGE 15, 39 (41)

als ‚Einschätzungsbegriffe' einordnen[66].

Was unter der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung zu verstehen ist, hängt sicherlich nicht von der jeweils subjektiven Einschätzung der planenden Gemeinde ab, sondern läßt sich objektiv ermitteln. Ebenso läßt sich objektiv feststellen, ob sich die Bauleitpläne aufgrund ihrer Darstellungen und Festsetzungen im einzelnen nach der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung richten oder nicht.

Anders könnte es sich mit den Begriffen „Wohnbedürfnisse der Bevölkerung" und „Bedürfnisse der Wirtschaft, des Verkehrs und der Verteidigung" verhalten.

Wäre der Begriff „Bedürfnis" gleichzusetzen mit einem tatsächlich vorhandenen und belegbaren Bedarf[67], so ließe sich die Auslegung und Anwendung der entsprechenden Planziele sicherlich auch vollständig nachprüfen. Diese Ansicht berücksichtigt jedoch nicht genügend, daß die Bauleitplanung grundsätzlich eine in die Zukunft weisende Aufgabe ist. So könnte die planende Gemeinde hier unter Umständen nicht berechenbare zukünftige Entwicklungen zu beachten haben.

Für die Anwendung des Begriffes der öffentlichen Verkehrsinteressen gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG[68] hat das Oberverwaltungsgericht Lüneburg entschieden, daß dieser Begriff auch aus politischen Erwägungen und gewissen Erwartungen konkretisiert werden dürfe. Diese auf die Zukunft bezogenen Erwartungen seien vom Verwaltungsgericht zu respektieren, da ansonsten das Verwaltungsgericht die behördlichen Erwartungen nur durch eigene ersetzen würde, die aus einer anderen Einschätzung der Entwicklung von einem anderen wiederum völlig

---

66) Wolff, Verwaltungsrecht I, § 31 1 c 4 S. 182

67) so Frohberg, JR 1963 S. 174

68) Personenbeförderungsgesetz (PBefG) v. 21. 3. 1961 (BGBl. 1 S. 241) mit zahlreichen Änderungen

anders getroffen würden[69].

Ob allerdings der Begriff „Bedürfnis" ebenfalls aus bloßen Erwartungen konkretisierbar ist, erscheint mir zweifelhaft. Als eine in die Zukunft weisende Aufgabe hat die Bauleitplanung auch in der Zukunft sich abzeichnende Bedürfnisse zu berücksichtigen. Jedoch bedarf es zur Ermittlung jener Bedürfnisse sorgfältiger methodischer Untersuchungen, die, von einer Bestandsaufnahme ausgehend, die im Raum erkennbaren Entwicklungstendenzen und die wirtschaftlichen und administrativen Möglichkeiten zu ihrer Realisierung analysieren[70].

Der Begriff „Bedürfnis" ist also nicht ausfüllbar durch die Erwartung, daß in der Zukunft einmal bestimmte Bedürfnisse entstehen werden, sondern ausschließlich durch den Nachweis, daß entweder schon bestimmte Bedürfnisse bestehen oder aufgrund der gegenwärtigen Entwicklung mit Sicherheit auftreten werden. Dieser Nachweis ist einer rationalen Kontrolle und damit auch der aufsichtsbehördlichen und gerichtlichen Nachprüfung zugänglich[71]. Sollte dabei die Sachkunde der Kontrollinstanzen nicht ausreichen, so steht ihnen das Mittel des Sachverständigengutachtens zur Verfügung[72].

Die gleichen Erwägungen müssen auch zur Ablehnung eines Beurteilungsspielraumes bei der Auslegung und Anwendung der „Belange des Natur- und Landschaftsschutzes" und der „Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes" führen.

---

69) s. OVG Lüneburg, Urt. v. 15. 12. 1966, Der Städtetag 1967 S. 497 (498)

70) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 31

71) zweifelnd Redeker, DOV 1971 S. 759, der den Gemeinden eine größere Sachkunde als den Gerichten zubilligt und geltend macht, daß die Gemeinden und nicht die Gerichte schließlich die Verantwortung für die Realisierung der Pläne übernehmen.

72) so Klaus Meyer, DVBl. 1968 S. 495

Somit unterliegen die Auslegung und Anwendung aller in dieser Arbeit in Rede stehenden Begriffe aus den Absätzen 4 und 5 des § 1 BBauG der vollen rechtlichen Nachprüfbarkeit, und zwar sowohl im verwaltungsgerichtlichen als auch im aufsichtsbehördlichen Verfahren[73].

III. Die Anwendung des Abwägungsgebotes

Vor eine völlig andere Problematik sehen sich die Genehmigungsbehörde und das Verwaltungsgericht jedoch gestellt, wenn sie die Anwendung des Gebotes gerechter Abwägung nach § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG einer Rechtmäßigkeitskontrolle unterziehen.

Daß das Abwägungsgebot überhaupt für eine Rechtskontrolle offen ist, folgt aus der Vorschrift des § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG als einer zwingenden Rechtsnorm[74]. Doch kann die Anwendung des Gebotes gerechter Abwägung nicht voll nachprüfbar sein, da es seinem Wortsinn nach einen Ermessensspielraum für die planende Gemeinde freihält. Das Gebot, die öffentlichen Belange untereinander und gegeneinander gerecht abzuwägen, beinhaltet danach zum einen, daß die Gewichtigkeit der einzelnen in Betracht kommenden Belange festzustellen ist, und zum anderen, daß eine Entscheidung über die Vorzugswürdigkeit einander ausschließender Belange getroffen werden muß.

Die Rechtsaufsicht steht folglich vor der Frage, inwieweit sie die Entscheidung der Gemeinde über die Bevorzugung des einen Planzieles und die damit verbundene Benachteiligung eines anderen Zieles sowie die dahinter stehende Wertung überprüfen darf.

---

73) h.M., s. BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969, BVerwGE 34, 301 (308) = DVBl. 1970 S. 414 (416); VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 14. 3. 1963, ESVGH Bd. 13 S. 71 (75); Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 6 Anm. I 2 c aa; Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 165, neuestens s. Schrödter, BBauG, § 10 Rndnr. 19 S. 195 m. w. N.

74) ebenso Hoppe, DVBl. 1964 S. 172

Da sich mit diesem Problem gerade die Verwaltungsgerichte in zahlreichen Entscheidungen vertieft auseinandergesetzt haben, werde ich dessen Lösung anhand der Rechtsprechung entwickeln. Zwar hat sich die vormals voneinander stark abweichende Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte seit dem grundlegenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 1969[75] einander sehr angenähert, doch erscheint es mir unumgänglich, die früher nahezu entgegengesetzten Auffassungen des Verwaltungsgerichtshofes von Baden-Württemberg in Mannheim und des Oberverwaltungsgerichtes Lüneburg zumindest in den Grundzügen vorzustellen, damit die für die vermittelnde Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts unterschiedlichen Lösungsansätze verständlich werden.

1. Die Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg

Der VGH Baden-Württemberg vertrat in seiner ständigen Rechtsprechung die Auffassung, daß die sich in der Abwägung ausdrückenden Wertungen vollständig nachzuprüfen seien[76].

Seine Ansicht begründete er damit, daß der der Abwägung zugrunde liegende Akt wertender Erkenntnis nicht wie eine höchstpersönliche Beurteilungsermächtigung ausgestaltet sein könne, da ansonsten der gerichtliche Rechtsschutz gerade dort versagen würde, wo die Entscheidung über die Rechtsgültigkeit eines Bauleitplanes von der Entscheidung über problematische Grenz- und Zweifelsfälle abhinge. Wegen Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG müsse jedoch eine solche Verkürzung des Rechtsschutzes

---

75) s. ua. BVerwGE 34, 301 ff. = DVBl. 1970 S. 414 ff.

76) s. VGH-Bad.-Württ., Beschl. v. 22. 7. 1966, ESVGH Bd. 17 S. 101 (104) = BRS Bd. 17 Nr. 6 S. 16 (19) = DVBl. 1967 S. 385 (387); Beschl. v. 5. 10. 1967, BRS Bd. 18 Nr. 2 S. 2 (3); Beschl. v. 12. 12. 1968, BRS Bd. 20 Nr. 4 S. 10 (13)

als unzulässig abgelehnt werden[77].

Von dieser Haltung aus gelangte der VGH zu dem Ergebnis, daß von divergierenden Belangen demjenigen Planziel der Vorrang zu gebühren habe, das unter den anderen das objektiv gewichtigere sei[78].

Die Konsequenz dessen wäre, daß sich die Gemeinde nur noch zwischen gleichgewichtigen Belangen frei entscheiden könnte. Ob jedoch unter Berufung auf Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG die gemeindliche Planungshoheit in einem derartigen Umfang eingeschränkt werden durfte, muß mehr als zweifelhaft erscheinen, da wegen der im Städtebau regelmäßig auftretenden Zielkonflikte die Gemeinden aufgrund einer solchen Rechtsprechung jegliche Freiheit verloren hätten, ihr Gebiet in eigener Verantwortung zu beplanen; § 2 Abs. 1 BBauG wäre mithin seines Gehaltes entkleidet.

2. Die Rechtsprechung der anderen Oberverwaltungsgerichte, insbesondere des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg

Aus diesem Grund wurde die Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg von den anderen Oberverwaltungsgerichten - jedenfalls in der Begründung - nicht geteilt. Sie billigten dem Träger der Bauleitplanung ausdrücklich einen kontrollfreien Wertungsraum hinsichtlich der Beurteilung, welche Belange im einzelnen vorgezogen werden, zu[79]. Der Nachprüfung der Anwendung des Abwägungsgebotes zogen sie daher dort eine Grenze und beschieden sich damit zu kontrollieren, ob sich die

---

77) so VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 22. 7. 1966, ESVGH Bd. 17 S. 101 (104/105)

78) s. VGH Bad.-Württ., a. a. O. S. 105; zustimmend Bartlsperger, DVBl. 1967 S. 368

79) s. OVG Berlin, Urt. v. 8. 5. 1970, BRS Bd. 23 Nr. 2 S. 1 (5); OVG Bremen, Urt. v. 15. 9. 1970, BRS Bd. 23 Nr. 9 S. 19 (22); Hess. VGH, Beschl. v. 30. 9. 1970, BRS Bd. 23 Nr. 3 S. 7; OVG Lüneburg, Urt. v. 23. 3. 1966, BRS Bd. 17 Nr. 5 S. 14 (15); Urt. v. 24. 4. 1969, BRS Bd. 22 Nr. 6 S. 16 (17); Beschl. v. 5. 1. 1970, BRS Bd. 23 Nr. 4 S. 7 (8)

Entscheidung über die Vorzugswürdigkeit in dem von § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG gesteckten Rahmen der Gerechtigkeit hielt[80].

An der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg läßt sich allerdings aufzeigen, daß die behauptete Gegenposition zur Rechtsprechung des VGH Bad.-Württ. durch die inhaltliche Auffüllung der Gerechtigkeit als Kontrollmaßstab allmählich ausgehöhlt wurde, bis sie der des VGH Bad.-Württ. kaum noch nachstand.

So meinte das OVG Lüneburg in seinem Urteil vom 23. März 1966, daß § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG nur eine Richtlinie für die Entscheidung dahin gebe, daß die Gemeinde um eine sachgerechte Entscheidung bemüht sein müsse, die nicht einseitig sei, sondern die verschiedenen von der Planung berührten Interessen berücksichtige. Im übrigen dürfe der Rahmen des planerischen Ermessens nicht zu eng gespannt werden[81]. Als verletzt könne das Ermessen erst dann angesehen werden, wenn die Gemeinde die nach dem Gesetz zu beachtenden Belange offensichtlich erheblich fehl eingeschätzt habe[82].

Diese Rechtsprechung fand in der Literatur weitgehend die Zustimmung[83].

Mit seinem Urteil vom 24. April 1969 gab das Oberverwaltungsgericht seine Zurückhaltung zugunsten einer weiter reichenden Überprüfung der Anwendung des Abwägungsgebotes jedoch auf[84]. Es gelangte nunmehr zu der Ansicht, daß der Maßstab der Gerechtigkeit es gebiete,

---

80) s. OVG Berlin, Urt. v. 8. 5. 1970, BRS Bd. 23 Nr. 2 S. 1 (6); OVG Lüneburg, Urt. v. 24. 4. 1969, BRS Bd. 22 Nr. 6 S. 16 (17); Beschl. v. 5. 1. 1970, BRS Bd. 23 Nr. 4 S. 7 (8)

81) BRS Bd. 17 Nr. 5 S. 14 (15)

82) so das Urt. v. 13. 12. 1966, zitiert bei Sellmann, DÖV 1967 S. 222

83) s. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 64; Gelzer, 1. Aufl. S. 77; Klaus Meyer, DVBl. 1968 S. 497; Sellmann, DOV 1967 S. 223

84) BRS Bd. 22 Nr. 6 S. 16 (17) = OVGE Bd. 25 S. 480

festzustellen, welche Interessen objektiv vorzugswürdiger erscheinen. Dies kann nichts anderes heißen, als daß die objektiv feststellbaren gewichtigeren Belange gleichzeitig auch die vorzugswürdigen zu sein haben. Ein Unterschied zur Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg ist mir nicht mehr erkennbar.

Daß eine uneingeschränkte Nachprüfung der Anwendung des Abwägungsgebotes nur die Wertung der Gemeinde durch jene des Gerichtes ersetzt, machen zwei neuere Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg deutlich, die zur Berücksichtigung des Immissionsschutzes in der Bauleitplanung ergangen sind.

Einerseits schließt es die Möglichkeit einer gerechten Interessenabwägung aus, wenn eine Gemeinde einen Teil eines Gewerbegebietes in ein Mischgebiet umändert, damit dort Wohnhäuser errichtet werden können[85].

Andererseits hält es die Ausweisung von Wohnflächen in der Nähe von stark belasteten Verkehrsstraßen zwar für nicht erwünscht, aber für unvermeidbar, da ansonsten aufgrund der weitgehend gefestigten baulichen Struktur vor allem in größeren Städten der überwiegende Teil des zur Verfügung stehenden Raumes für die Wohnbebauung ausfallen würde[86].

Ein gemeinsamer Ausgangspunkt läßt sich für diese beiden Entscheidungen nicht mehr aufspüren; vielmehr handelt es sich bei ihnen um reines Einzelfallrecht.

Es war daher segensreich, daß das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 12. Dezember 1969 endlich feste Kriterien zum Umfang der Überprüfbarkeit der Anwendung des Abwägungsgebotes aufgestellt hat[87].

---

85) s. Beschl. v. 22. 5. 1969, BRS Bd. 22 Nr. 9 S. 20 (21)

86) s. Urt. v. 31. 10. 1969, BRS Bd. 22 Nr. 12 S. 26

87) s. BVerwGE 34, 301 (309) = DVBl. 1970 S. 414 (416)

3. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 1969

Das Bundesverwaltungsgericht stellt von vornherein klar, daß im Unterschied zur Auslegung und Anwendung der Planziele die Frage, ob der Planung eine gerechte Abwägung der einzelnen Belange zugrunde liegt, der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde und das Verwaltungsgericht nicht uneingeschränkt zugänglich ist[88].

Dabei unterscheidet es in der Begründung zwei Vorgänge:[89]

Zunächst sei die (relative) Gewichtigkeit der abzuwägenden Belange zu bestimmen. Diese Bestimmung sei kein Akt wertender Erkenntnis. Erst danach folge die Abwägung im engeren Sinne. Diese charakterisiert das Bundesverwaltungsgericht als Ausgleichs- bzw. Kompromißentscheidung über das Vorziehen und Zurückstellen verschiedener öffentlicher Belange, die als Wertungsentscheidung grundsätzlich nicht der richterlichen Kontrolle unterliegt.

Redeker führt hierzu zutreffend aus, daß in diesem Entscheidungsakt, durch den das konkrete Planziel festgelegt werde, neben Elementen der Erkenntnis und der Wertung auch solche des Wunsches zusammenfließen und sich damit gerade der Gestaltungsauftrag der Verwaltung realisiert, den das Gericht nicht übernehmen könne und dürfe[90].

Dagegen wird das Gericht die sachgemäße und vollständige Vorbereitung dieser abschließenden Entscheidung zu untersuchen haben, damit eine möglichst weitgehende rational nachvollziehbare Richtigkeit der Ausgleichsentscheidung gewährleistet ist[91].

---

88) BVerwGE 34, 301 (309) = DVBl. 1970 S. 414 (416)

89) BVerwGE 34, 301 (309) = DVBl. 1970 S. 414 (416)

90) Redeker, DÖV 1971 S. 262

91) so Redeker, a. a. O.; Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 84/85

Von eben dieser Differenzierung ausgehend entwickelt das Bundesverwaltungsgericht sodann vier Tatbestände, durch die das Abwägungsgebot verletzt werden kann:[92]

Einmal sei das Gebot gerechter Abwägung verletzt, wenn eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattgefunden habe. Zum zweiten sei das Gebot verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt worden sei, was nach Lage der Dinge in sie hätte eingestellt werden müssen. Über diese beiden Verletzungstatbestände, die Hoppe zutreffend mit ‚Abwägungsausfall' und ‚Abwägungsdefizit' kennzeichnet[93], hat es indes keinen Streit gegeben; sie sind unmittelbar der Lehre vom Ermessensfehlgebrauch entliehen.

Zu den beim Abwägungsgebot entscheidenden Verletzungstatbeständen gelangt das Bundesverwaltungsgericht, wenn es fortfährt, daß das Gebot gerechter Abwägung ferner verletzt sei, wenn die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt wurde. Dieser von Hoppe als ‚Abwägungsfehleinschätzung'[94] bezeichnete Tatbestand erfaßt mithin die der Abwägung im engeren Sinn vorausgehende Bestimmung der Gewichtigkeit der Belange. Diese Bestimmung läßt sich also voll nachprüfen, denn die Beurteilung, ob die „Bedeutung eines Belanges verkannt" worden ist, setzt zwingend das Urteil und folglich die Kontrolle darüber voraus, welche objektive Gewichtigkeit ihm zukommt[95].

Die Abwägung im engeren Sinne schließlich erfaßt das Bundesverwaltungsgericht, indem es ausführt, daß das Abwägungsgebot zum vierten verletzt sei, wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten

---

92) BVerwGE 34, 301 (309) = DVBl. 1970 S. 414 (416); auf diese Abwägungsfehler nimmt es in späteren Entscheidungen nur noch Bezug, s. Urt. v. 16. 4. 1971, DVBl. 1971 S. 746 (749); Urt. v. 3. 6. 1971, DVBl. 1972 S. 119 (121)

93) Hoppe, BauR 1970 S. 17

94) Hoppe, a. a. O.

95) so auch Hoppe, a. a. O.

öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen worden sei, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis stehe. Eine ‚Abwägungsdisproportionalität'[96] ist also auch aufsichtsbehördlich und gerichtlich korrigierbar.

Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt sein, wenn sich die planende Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung des anderen entscheidet, da innerhalb dieses Rahmens das Vorziehen und Zurücksetzen bestimmter Belange überhaupt kein nachvollziehbarer Vorgang der Abwägung ist, sondern eine geradezu elementare Entschließung, die zum Ausdruck bringt, wie und in welcher Richtung sich eine Gemeinde städtebaulich geordnet fortentwickeln will[97].

Damit hat das Bundesverwaltungsgericht eine Stellung bezogen, die zwischen der Haltung der früheren Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg und der des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg steht:

Das Gebot gerechter Abwägung ist nicht erst dann verletzt, wenn die Gemeinde die Belange offensichtlich erheblich falsch eingeschätzt hat[98], es ist ebensowenig schon dann verletzt, wenn die Gemeinde nicht die objektiv gewichtigeren Belange vorgezogen hat[99]. Vielmehr hat die Gemeinde nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht nur die Freiheit, sich zwischen gleichgewichtigen Belangen zu entscheiden, welches der Belange sie vorzieht und welches sie zurückstellt, sondern diese Entscheidung darf sie auch bei verhältnismäßig gleichgewichtigen Belangen treffen.

---

96) nach Hoppe, BauR 1970 S. 17

97) so BVerwGE 34, 301 (310) = DVBl. 1970 S. 414 (416); insoweit auch zustimmend Redeker, DÖV 1971 S. 762

98) so aber OVG Lüneburg, Urt. v. 13. 12. 1966, zitiert bei Sellmann, DÖV 1967 S. 222

99) so aber VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 22. 7. 1966, ESVGH Bd. 17 S. 101 (105)

Soweit übersehbar, haben sich die Oberverwaltungsgerichte dieser Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes nunmehr angeschlossen[100]. Auch hat sich der überwiegende Teil der Literatur zustimmend zu dieser Rechtsprechung geäußert[101].

Wohl zu Recht weist Schmidt-Aßmann jedoch darauf hin, daß mit der Beschränkung der rechtlichen Nachprüfbarkeit auf die vier Verletzungstatbestände noch nicht sämtliche Anwendungsschwierigkeiten des § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG ausgeräumt sein werden[102]. So könne insbesondere die abstrakte Frage, was in einer bestimmten Situation einem einzelnen Belang diene, nicht von der Frage getrennt werden, wie denn die im Dienen liegende Nützlichkeit zu bewerkstelligen sei. Mit der Beantwortung dieser Frage sei aber bereits die politische Entscheidung über ein Vor- oder Zurücktreten einzelner Belange, also ein Abwägen, erfolgt.

Daher muß sich Schmidt-Aßmann insoweit von der herrschenden Rechtsprechung und Literatur absetzen, als diese das Abwägungsgebot nur im Kernbereich von einer Rechtmäßigkeitskontrolle freihalten will. Nach seiner Ausgangsüberlegung ist die Anwendung des Abwägungsgebotes vielmehr folgerichtig auch in den zur Tatsachenfeststellung hinübergehenden Gebieten unüberprüfbar[103].

---

100) jetzt auch VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 2. 6. 1971, BRS Bd. 24 Nr. 18 S. 37 (38); Beschl. v. 9. 3. 72, BauR 1973 S. 29; sogleich OVG Bremen, Urt. v. 15. 9. 1970, BRS Bd. 23 Nr. 9 S. 19 (22); OVG Lüneburg, Beschl. v. 24. 4. 1970, BRS Bd. 23 Nr. 19 S. 43 (44/45); Urt. v. 11. 9. 1970, BRS Bd. 23 Nr. 5 S. 10 (11); Beschl. v. 14. 9. 1971, BRS Bd. 24 Nr. 4 S. 11 (12); OVG Münster, Urt. v. 12. 4. 1972, DVBl. 1972 S. 687 (688); Beschl. v. 27. 4. 1972, BauR 1972 S. 217 (218)

101) S. Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. V 6 b S. 44; Gelzer, Rndnrn 36 - 40, S. 22 - 24; Hoppe, Rechtsschutz, insbes. Rndnrn 185 - 188 S. 67/68; Redeker, DOV 1971 S. 762; s. nun vor allem auch Schrödter, BBauG, § 10 Rndnr. 20 S. 196 - 198

102) s. Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 166

103) Schmidt-Aßmann, a. a. O.

IV. Die Folgerungen für den Umweltschutz in der Abwägung

Wendet man sich nunmehr wieder den zuvor gestellten Fragen zu, ob und inwieweit die geforderte Abwägung nach § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG rational nachvollziehbar und im Interesse der Öffentlichkeit auch einer Rechtmäßigkeitskontrolle zugänglich ist[104], so kann man insbesondere nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 12. 12. 1969 zumindest die Aussage wagen, daß nicht jede Zurückstellung des Umweltschutzes in der Bauleitplanung rechtens ist. Vielmehr liefern die beiden Verletzungstatbestände der Abwägungsfehleinschätzung und der Abwägungsdisproportionalität bereits grobe Anhaltspunkte dafür, in welchem Umfang die Gemeinden verpflichtet sind, für den Umweltschutz in ihrer Bauleitplanung Sorge zu tragen.

Dabei wird man folgendermaßen zu differenzieren haben: Würde durch eine bestimmte Planung die Gesundheit der Bevölkerung gefährdet, so wäre das Gebot gerechter Abwägung ohne weiteres verletzt, da die Gesundheit in unserer Rechtsordnung und nach den von allen Bevölkerungsschichten geteilten Wertvorstellungen zu einem der höchsten Rechtsgüter überhaupt zählt[105]. Demzufolge stünde ein Zurückstellen der Gesundheit hinter die Bedürfnisse etwa der Wirtschaft und des Verkehrs eindeutig außer Verhältnis zur objektiven Gewichtig-

---

104) s. oben Abschn. B II 2 unten, S. 28 und 29

105) so auch Sendler, WiR 1972 S. 469, der sich insoweit insbesondere auf § 7 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzes über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) vom 23. Dezember 1959 (BGBl. I S. 814), in der Fassung mehrerer Änderungen, stützt. Seiner Auffassung nach wird gerade in dieser Vorschrift der Vorrang des Schutzes von Leben und Gesundheit vor dem Zweck der Wirtschaftsförderung als ein allgemeiner Grundsatz spezialgesetzlich ausgeformt, s. dazu Sendler, a. a. O. Fußn. 51. Wie hier auch Ziegler, BauR 1973 S. 139/140

keit dieses überragendes Belanges[106].

Nicht so eindeutig verhält es sich mit den übrigen dem Umweltschutz zuzurechnenden Planzielen. Die objektive Gewichtigkeit der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, soweit deren allgemeines Wohnklima berührt wird, sowie jene der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes lassen sich erst durch einen Vergleich mit den anderen Bedürfnissen feststellen. So kann zum Beispiel eine ungewöhnlich hohe Arbeitslosigkeit oder eine erforderliche Strukturveränderung die vorrangige Industrieansiedlung auf Kosten eines angenehmen Wohnens rechtfertigen[107].

Gelangt man jedoch zu dem Ergebnis, daß die Planziele des Umweltschutzes die objektiv gewichtigeren sind, dann wird es in der Regel außer Verhältnis zu ihrer Gewichtigkeit stehen, ihnen entgegengesetzte Belange vorzuziehen, zumal die Notwendigkeit einer vordringlichen Berücksichtigung des Umweltschutzes in Anbetracht seiner bisherigen Vernachlässigung nicht anzuzweifeln ist.

Indes werden diese Ergebnisse dem Träger der Bauleitplanung noch zu wenige konkrete Anhaltspunkte liefern, als daß dieser stets gewiß sein kann, daß der von ihm erarbeitete Bauleitplan nicht rechtsfehlerhaft mit der Folge der Unwirksamkeit ist. Um die Erörterungen aus dem abstrakten Raum herauszuführen, wird es daher zweckmäßig sein, den rechtlichen Bindungen der Bauleitplanung an den Umweltschutz im besonderen nach dessen einzelnen Sachbereichen nachzugehen.

---

106) ebenso Meyer/Stich/Tittel, Bundesbaurecht, § 1 BBauG Rndnr. 9 am Ende; Klaus Meyer, DVBl. 1968 S. 497; unter ausdrücklichem Bezug auf das Urt. d. BVerwG v. 12. 12. 1969 Hoppe, Rechtsschutz Rndnr. 185; s. neuestens auch Sendler, WiR 1972 S. 469; Ziegler, BauR 1973 S. 139

107) s. dazu auch OVG Münster, Urt. v. 12. 4. 1972, DVBl. 1972 S. 687 (691); ebenso Sendler, WiR 1972 S. 470; Ziegler, BauR 1973 S. 140

Zweiter Abschnitt: Die Bindungen im besonderen nach den einzelnen Sachbereichen des Umweltschutzes

Durch eine sinnvolle und zweckmäßige Beplanung ihres Gebietes, insbesondere durch eine entsprechende Zuordnung der unterschiedlichen Bodennutzungen, kann eine Gemeinde schon vorbeugend für die meisten Sachbereiche des Umweltschutzes sehr viel leisten. Oftmals wird es sogar von der Bauleitplanung abhängen, ob in der Gemeinde überhaupt ein durchgreifender Immissionsschutz möglich ist und ob in den Bereichen der Abfall- und Abwasserbeseitigung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege erfolgversprechend gearbeitet werden kann.

Aus diesem Grunde und um möglichst konkrete Ergebnisse für die rechtlichen Bindungen der Bauleitplanung an den Umweltschutz zu gewinnen, erscheint es mir geboten, das Maß der Pflicht zur Berücksichtigung des Immissionsschutzes, der Abfall- und Abwasserbeseitigung und des Naturschutzes sowie der Landschaftspflege in den Bauleitplänen zu untersuchen.

Erster Unterabschnitt: Der Immissionsschutz in der Bauleitplanung

Zu den nachteiligsten Auswirkungen unserer Industriegesellschaft zählen zweifellos die Luftverschmutzung[1] und die Lärmbelastung[2], die im ungünstigsten Fall zur Schädigung der Gesundheit des Menschen und stets zur Beeinträchtigung seines Wohlbefindens führen[3]. Vor diesen unheilvollen Folgen kann sich der Bürger nicht einmal mehr in seiner eigenen Wohnung schützen, wenn diese

---

1) s. Umweltprogramm, BT-Drucks. VI/2710 S. 42 Tab. 3

2) s. Umweltprogramm, a. a. O. S. 47 ff.

3) so die Materialien zum Umweltprogramm, zu BT-Drucks. VI/2710 S. 204 und S. 257

in unmittelbarer Nachbarschaft der Emissionsquellen liegt. Unter Emissionen sind dabei die von den Anlagen ausgehenden, unter Immissionen die auf die Menschen, Tiere, Pflanzen oder andere Sachen einwirkenden Luftverunreinigungen und Geräusche zu verstehen[4].

Von daher ist es leicht einzusehen, daß sich die Lebensbedingungen der Menschen erträglicher gestalten lassen, wenn die Flächen für Wohnungen in den Bauleitplänen den Flächen für Verkehrsanlagen sowie für Gewerbe- und Industriebetriebe in einer Weise zugeordnet werden, daß Immissionen für die später dort lebenden Menschen ausgeschlossen oder wenigstens stark vermindert sind. Das gleiche gilt für Planungen von Gewerbe- und Industrieansiedlungen und Verkehrsflächen in Bezug auf schon bestehende Wohngegenden.

Im Immissionsschutz hat sich das Augenmerk mithin auf drei städtebauliche Planvorhaben zu richten; und zwar auf die Verkehrsflächenplanung, auf die Gewerbe- und Industrieansiedlung und schließlich auch auf die Wohnansiedlung. Die getrennte Untersuchung dieser Planungen allein wird zu konkreten Ergebnissen darüber führen, in welchem Maß der Immissionsschutz neben den Bedürfnissen des Verkehrs und der Wirtschaft in den Bauleitplänen Berücksichtigung verlangt. Sofern nicht ausdrückliche plandeterminierende Normen bestehen, wird sich hier im konkreten Fall die plandeterminierende Kraft des Abwägungsgebotes im Sinne der oben aufgestellten Grundsätze zu zeigen haben.

Da die Kraftfahrzeuge schon von der Anzahl her die häufigste Emissionsquelle darstellen, soll in einer ersten Fallgruppe jenen rechtlichen Bindungen bei der Planung von Flächen für den Kraftfahrzeugverkehr nachgegangen werden.

---

4) s. dazu auch Feldhaus, Umweltschutz S. 1

Erste Fallgruppe: Die Ausweisung von Flächen für den Kraftfahrzeugverkehr

A. Der Kraftfahrzeugverkehr als der größte Umweltverschmutzer

Bei einem Bestand von nahezu 20 Millionen Personen- und Lastkraftwagen, Kraftomnibussen und Krafträdern[5] ist das Kraftfahrzeug zweifellos der häufigste Umweltemittent. Doch hat das starke Anwachsen der Zahl der Fahrzeuge gleichzeitig dazu geführt, daß man den Kraftfahrzeugverkehr nun außerdem als den größten Umweltverschmutzer überhaupt bezeichnen muß[6].

So belastet der Straßenverkehr unsere natürliche Umwelt sowohl durch erhebliche stoffliche Emissionen wie Verbrennungsprodukte und Kraftstoffverluste als besonders auch durch Lärmemissionen[7]. Medizinische Untersuchungen darüber haben ergeben, daß die überwiegende Anzahl der Emissionen nicht allein zu Belästigungen, sondern zu Gefährdungen oder gar zu Schädigungen sowohl der psychischen als auch der physischen Gesundheit der ständig dem Kraftfahrzeugverkehr ausgesetzten Menschen führt[8].

---

5) für 1973 geschätzt nach den Angaben in den Materialien zum Umweltprogramm, zu BT-Drucks. VI/2710 S. 468 Tab. 1 und nach dem Schaubild in Verkehr . Sicherheit . Umwelt S. 12

6) so das Umweltprogramm, BT-Drucks. VI/2710 S. 32, 42, 44/45 und 48/49; Jorissen, Umwelt 1971 Heft 6 S. 40; Nagel, Umwelt 1971 Heft 3 S. 19

7) s. die im einzelnen aufgeführten Angaben in den Materialien zum Umweltprogramm, zu BT-Drucks. VI/2710 S. 470

8) s. die Übersicht im Bericht der Sachverständigenkommission, BT-Drucks. IV/2661 = BR-Drucks. 465/64 S. 190 und 191; Klosterkötter, Umwelt 1971 Heft 3 S. 21 bezüglich des Verkehrslärms; Materialien zum Umweltprogramm, zu BT-Drucks. VI/2710 S. 208 und 209 zur Luftverschmutzung sowie S. 237 und 238 zum Lärm; selbst die Automobilindustrie streitet nicht mehr alle Gesundheitsgefahren des Kraftfahrzeuges ab, s. Verkehr . Sicherheit . Umwelt S. 39 - 42, 51

Während jedoch die Gesundheitsschädlichkeit der stofflichen Emissionen wie der Kohlenwasserstoffe, der Stickoxide, des Schwefeldioxids sowie insbesondere des Kohlenmonoxids und der Bleiverbindungen mittlerweile nicht mehr streitig ist, wird sie hinsichtlich der Lärmemissionen immer wieder angezweifelt.

Dazu sollte man sich vergegenwärtigen, daß innerhalb des letzten Jahrzehnts in einer Entfernung von 50 m an normal befahrenen Autobahnen, Bundesstraßen und selbst Landesstraßen regelmäßig ein mittlerer Schallpegel zwischen 60 und 70 dB (A) und an innerstädtischen Hauptverkehrsstraßen gar zwischen 70 und 90 dB (A) gemessen wurde[9], der selbst nachts nur unwesentlich sank[10].

Für diese Lärmwerte hat Prof. Dr. Gunther Lehmann, Direktor des Max-Planck-Instituts für Arbeitsphysiologie in Dortmund, neben psychischen Reaktionen des Menschen eindeutig auch physische Wirkungen im Bereich des vegetativen Nervensystems nachgewiesen[11]. Nach neuesten medizinischen Forschungen können solche negativen physischen Reaktionen beim Menschen schon dann eintreten, wenn sein Schlaf durch ständige Geräusche über 40 - 50 dB (A) gestört wird[12].

---

9) s. Anlage 1 der Gem. Entschl. d. Bay. StMin. d. Inn. u. f. Wirtsch. u. Verk., „Bekämpfung des Lärms", v. 20. 9. 1963, MABl. S. 491 (496); Gem. Erl. d. bad.-württ. Inn.-Min., d. Arb.-Min. u. d. Wirtsch.-Min. über die Lärmbekämpfung v. 29. 7. 1966, GABl. S. 504 (505); jüngst bestätigt durch Jokiel, Umwelt 1973 Heft 1 S. 26 Tabelle 1

10) so schon 1964 nach dem Bericht der Sachverständigenkommission, BT-Drucks. IV/2661 = BR-Drucks. 465/64 S. 190; ebenso für 1973 Jokiel, Umwelt 1973 a. a. O.

11) nach den übereinstimmenden Zitaten im Bericht der Sachverständigenkommission, a. a. O. S. 190 Tz 21 sowie in den Materialien zum Umweltprogramm, zu BT-Drucks. VI/2710 S. 239; s. auch Jungmann, Raumplanung und Volksgesundheit S. 25

12) s. Klosterkötter, Umwelt 1973 Heft 1 S. 30; ebenso schon Anlage 1 der Gem. Entschl. d. Bay. StMin. d. Inn. u. f. Wirtsch. u. Verk. v. 20. 9. 1963, MABl. S. 491 (497) sowie d. Gem. Erl. d. bad.-württ. Inn.-Min., d. Arb.-Min. u. d. Wirtsch.-Min. v. 29. 7. 1966, GABl. S. 504 (505)

Erfolgversprechende Maßnahmen gegen die Schadstoffe der Kraftfahrzeuge werden primär technische Verbesserungen bringen müssen, da sich diese Emissionen in der Atemluft unbegrenzt ausbreiten und überallhin verteilen und deshalb raumplanerisch kaum beherrschbar sind. Allerdings darf die sekundäre Bedeutung der örtlichen Raumplanung, mit deren Hilfe zumindest hohe Konzentrationen von Autoabgasen in Wohngegenden vermieden werden können, hier auch nicht übersehen werden.

Eine weit wesentlichere Aufgabe kann jedoch der Bauleitplanung bei der Beherrschung der Lärmemissionen obliegen. In diesem Bereich kann eine am Lärmschutz orientierte Verkehrsflächenplanung für die Wohnbevölkerung mindestens ebenso wichtig sein wie technische Verbesserungen unmittelbar am Kraftfahrzeug, da Lärm zum einen mit wachsender Entfernung von der Schallquelle allmählich abnimmt und dessen nur begrenzte Ausbreitung überdies noch verhindert werden kann[13].

Zu untersuchen bleibt im Rahmen dieser Arbeit, ob nur eine Empfehlung an die Gemeinden ausgesprochen werden darf, Verkehrsflächen in ihren Bauleitplänen so auszuweisen, daß durch deren Benutzung die Wohnbevölkerung nicht in ihrer Gesundheit gefährdet oder gar geschädigt wird[14], oder ob dies nicht vielmehr die Pflicht der Gemeinden als Träger der Bauleitplanung ist.

Im Blickpunkt werden zunächst die besonders problematischen öffentlichen Verkehrsflächen, also die Hauptverkehrsstraßen und die großen öffentlichen Parkplätze, stehen. Doch dürfen dabei nicht die privaten Flächen für Kraftfahrzeuge, von denen oftmals erhebliche Emissionen ausgehen, vergessen werden. Auf sie wird daher gesondert einzugehen sein.

---

13) s. dazu im einzelnen in den Materialien zum Umweltprogramm, BT-Drucks. VI/2710 S. 244, 475 - 482; Jokiel, Umwelt 1973 Heft 1 S. 27 und Tabelle

14) so wohl der Städtebaubericht v. 1. 12. 1970, BT-Drucks. VI/1497 S. 75; Umweltprogramm, BT-Drucks. VI/2710 S. 49

B. Die Planung von öffentlichen Verkehrsflächen

Natürlich kann sich die Frage, ob die Gemeinden verpflichtet sind, dem Immissionsschutz bei der Planung von öffentlichen Verkehrsflächen Geltung zu verschaffen, nur dann stellen, wenn die Gemeinden überhaupt für Planungen dieser Art zuständig sind.

I. Die Planungszuständigkeit der Gemeinden

Nach § 1 Abs. 5 S. 1 BBauG haben die Gemeinden in ihren Bauleitplänen die Bedürfnisse des Verkehrs zu berücksichtigen. Die Bedürfnisse des Verkehrs verlangen nach der Ausweisung von Flächen für den fließenden und ruhenden, den örtlichen und überörtlichen Kraftfahrzeugverkehr, mithin nach Flächen für Straßen und öffentliche Parkplätze[15]. Soweit diese Ausweisung erforderlich ist, müssen die Gemeinden gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 3 BBauG in ihrem Flächennutzungsplan die Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrszüge darstellen und gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 3 BBauG in ihren Bebauungsplänen sämtliche Verkehrsflächen festsetzen.

1. Die Flächen für den örtlichen Verkehr

Die Zuständigkeit der Gemeinden zur Festsetzung der Flächen für den örtlichen Verkehr in den Bebauungsplänen folgt bereits aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, wonach den Gemeinden garantiert ist, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Gerade von diesen Flächen werden jedoch in der Regel gesundheitsschädliche Emissionen nicht in dem Maße ausgehen wie von den Flächen für den überörtlichen Verkehr, wenn man von den örtlichen Hauptverkehrszügen absieht,

---

15) ausführlich dazu Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. V 3 k; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 37; Milhahn, Diss. München S. 27/28

die auch einen beträchtlichen Teil des überörtlichen Durchgangsverkehrs aufnehmen.

Das Augenmerk wird sich jedoch auf die durch die Gemeinden führenden, besonders stark belasteten Straßen für den überörtlichen Verkehr richten, soweit die Gemeinden für deren Planung zuständig sind. Die für sie bestehenden Planungsbindungen im Immissionsschutz sind dann auch auf die Planung von Flächen für den örtlichen Verkehr anzuwenden, falls auf ihnen ein ähnlich starker Kraftfahrzeugverkehr zu erwarten ist. Bei der Planung der örtlichen Hauptverkehrszüge wird davon in der Regel auszugehen sein.

2. Die Flächen für den überörtlichen Verkehr

Grundsätzlich fällt die Planung der den überörtlichen Verkehr aufnehmenden Flächen nicht in den Aufgabenbereich der Gemeinden, sondern in jenen staatlicher Planungsträger[16]. Regelmäßig wird den Gemeinden schon aus diesem Grund eine selbständige Berücksichtigung der Bedürfnisse des überörtlichen Verkehrs nicht möglich sein. Vielmehr müssen der Gemeinde diese Bedürfnisse

---

16) für die Bundesfernstraßen s. §§ 16 Abs. 1, 18 Abs. 5 S. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) i. d. F. v. 6. 8. 1961 (BGBl. I S. 1742); für die Landes- und Kreisstraßen s. Art. 35 Abs. 1 Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG) i. d. F. v. 25. 4. 1968 (GVBl..S. 64); § 37 S. 1 und 2 Straßengesetz für Baden-Württemberg v. 20. 3. 1964 (Ges.Bl. S. 127) i. d. F. d. Änderung v. 25. 7. 1972 (Ges. Bl. S. 400); § 32 Hessisches Straßengesetz v. 9. 10. 1962 (GVBl. S. 437); § 37 Abs. 1 Niedersächsisches Stragesetz (NStrG) v. 14. 12. 1962 (GVBl. S. 251) i. d. F. d. Gesetzes v. 30. 12. 1965 (GVBl. S. 280); § 37 Abs. 1 Straßengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesstraßengesetz - LStrG) v. 28. 11. 1961 (GVBl. S. 305); § 4 Abs. 1 S. 2 Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz -(LStrG)- v. 15. 2. 1963 (GVBl. S. 57); § 38 Abs. 2 Saarländisches Straßengesetz v. 17. 12. 1964 (Amtsbl. 1965 S. 117); § 39 S. 3 Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein v. 22. 6. 1962 (GVBl. S. 237); in den Straßengesetzen der Stadtstaaten wird nicht zwischen staatlicher und gemeindlicher Straßenplanung unterschieden

von dem zuständigen staatlichen Planungsträger im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens vermittelt werden[17]. Alsdann wird sie die staatlich geplanten Verkehrsflächen nach § 5 Abs. 2 Nr. 3 BBauG in ihren Flächennutzungsplan und nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 BBauG in die Bebauungspläne übernehmen[18].

Eine besondere Einflußmöglichkeit auf diese staatliche Straßenplanung wird der Gemeinde nicht zugestanden. Sie hat nur wie alle anderen von der Planung berührten Körperschaften und natürlichen Personen das Recht zur Stellungnahme[19]. Einzig in Hessen und Rheinland-Pfalz sind die staatlichen Planungsträger durch Gesetz verpflichtet, die Belange der örtlichen Bauleitplanung zu berücksichtigen[20]. Zur Darstellung dieser Belange werden die Gemeinden in besonderer Weise aufgrund ihrer Sachkunde berufen sein, so daß dadurch die staatliche Straßenplanung unmittelbar angehalten werden kann, den Wohnbedürfnissen der Gemeindeeinwohner Rechnung zu tragen.

Im Grunde folgt dieses Ergebnis bereits aus dem Gebot einer gerechten Abwägung, das einer jeden rechtsstaatlichen Planung innewohnt[21] und damit ebenso für die Straßenplanung des Bundes und der übrigen Bundesländer gilt.

---

17) so Milhahn, Diss. München S. 28

18) so insbes. Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 9 Anm. II 3 a aa; wohl auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 5 Rndnr. 15 S. 12, § 9 Rndnr. 45; Milhahn, a. a. O.; Schütz/Frohberg, BBauG, § 5 Anm. III 3 S. 54, § 9 Anm. II 2 b S. 85; anders zum Teil Gelzer, Rndnr. 131, der Verkehrsflächen, die nicht von der Planabsicht der Gemeinden getragen sind, nicht als solche i. S. d. § 9 Abs. 1 Nr. 3, sondern d. § 9 Abs. 4 S. 1 BBauG betrachtet

19) s. § 18 Abs. 1 S. 2 FStrG; § 41 Abs. 2 S. 1 Halbs. 1 StrG f. Bad.-Württ.; Art. 39 Abs. 2 BayStrWG; § 35 Abs. 1 S. 2 Hess. StrG; § 40 Abs. 1 S. 2 NStrG; §§ 37 Abs. 1, 40 Abs. 1 S. 2 LStrG N.-W.; § 8 Abs. 1 S. 2 LStrG f. Rh.-Pf.; § 41 Abs. 1 S. 2 Saarl. StrG; § 43 Abs. 1 StrWG Schl.-H.

20) s. § 32 Hess. StrG und § 4 Abs. 1 S. 2 LStrG f. Rhnl.-Pf.

21) s. auch BVerwG, Urt. v. 30. 4. 1969, BauR 1970 S. 35 (36) = DVBl. 1969 S. 697 (699)

Von größerer Bedeutung als jene schwachen Einwirkungsmöglichkeiten auf die staatliche Straßenplanung kann für die Gemeinden das ihnen in sämtlichen Straßengesetzen eingeräumte Recht sein, die Planfeststellung für Bundes-, Landes- und Kreisstraßen durch einen Bebauungsplan nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 BBauG zu ersetzen[22]. Bei geschickter Wahrnehmung dieses Rechtes sind sie demnach in der Lage, auch die Straßenzüge für den überörtlichen Verkehr nach ihren Vorstellungen anzulegen[23].

Da die Straßengesetze die Möglichkeit dieser isolierten Straßenplanung durch einen Bebauungsplan ausdrücklich zulassen, können keine durchschlagenden Bedenken wegen eines verkürzten Rechtsschutzes gegen sie geltend gemacht werden, zumal sich für den Planbetroffenen aus einer Straßenplanung durch Bebauungsplan Vorteile ergeben, die die Straßenplanung nach den Straßengesetzen nicht bietet[24].

So müssen vor allem bei jeder Straßenplanung durch einen Bebauungsplan die Planziele des § 1 Abs. 4 und 5 BBauG beachtet werden, die - wie dargestellt - dem Umweltschutz einen gewichtigen Platz einräumen. Welche Bindungen der Immissionsschutz der Straßenplanung nach dem Bundesbaugesetz im besonderen setzt, wird nunmehr untersucht werden können.

---

22) s. § 17 Abs. 3 S. 1 FStrG; § 38 Abs. 3 S. 1 StrG f. Bad.-Württ.; Art. 36 Abs. 3 Buchst. b i. V. m. Art. 23 Abs. 3 BayStrWG; § 33 Abs. 2 Hess. StrG; § 38 Abs. 2 S. 1 NStrG; §§ 38 Abs. 2 Buchst. b i. V. m. 25 Abs. 3 S. 2 LStrG N.-W.; § 5 Abs. 2 S. 1 LStrG f. Rhnl.-Pf.; § 39 Abs. 3 S. 1 Saarl. StrG; § 40 Abs. 6 S. 1 StrWG Schl.-H.

23) Wegen §§ 2 Abs. 5, 7 S. 1 BBauG und entsprechenden Vorschriften in den Straßengesetzen können sich die Gemeinden selbstverständlich nicht über den Willen der staatlichen Straßenbaubehörden hinwegsetzen.

24) dazu BVerwG, Urt. v. 3. 6. 1971, BVerwGE 38, 152 (157) = DVBl. 1972 S. 119 (121); mit ablehnender Anmerkung von Blümel, DVBl. 1972 S. 124; dagegen zustimmend zum Urteil Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 9 Rndnr. 46

II. Der Immissionsschutz in der kommunalen Verkehrsflächenplanung

1. Das Fehlen positiv-rechtlicher Vorschriften

Positiv-rechtliche Ausführungsvorschriften zum Bundesbaugesetz im Immissionsschutz, wie sie die Baunutzungsverordnung[25] zum Schutze vor Störungen in den zum Wohnen bestimmten Gebieten bereithält, bestehen für die Ausweisung von Straßen und öffentlichen Parkplätzen nach den §§ 5 Abs. 2 Nr. 3 und 9 Abs. 1 Nr. 3 BBauG nicht, da die öffentlichen Verkehrsflächen nicht zu den baulichen und sonstigen Anlagen gehören, über deren Zulässigkeit oder Unzulässigkeit nach den §§ 2 - 15 BauNVO zu entscheiden ist[26].

Folglich lassen sich die Grundsätze im Immissionsschutz, die bei der Planung der problematischen öffentlichen Verkehrsflächen zu beachten sind, lediglich aus dem Gebot einer gerechten Abwägung im Sinne des § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG entwickeln[27].

2. Die Bedeutung des Abwägungsgebotes

Nachdem der Hauptleitsatz des § 1 Abs. 4 S. 1 Halbs. 2 BBauG, daß sich die Bauleitpläne nach der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung zu richten haben, als ein Ziel des modernen Städtebaues mit besonderer Bedeutung herausgearbeitet worden ist[28], steht jede Straßenplanung, die die Bedürfnisse des Kraftfahrzeugverkehrs auf Kosten der Gesundheit der Wohnbevölkerung durchsetzt, zur ob-

---

25) Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung - BauNVO -) i. d. F. v. 26. 11. 1968 (BGBl. I S. 1237, ber. BGBl. I 1969 S. 11)

26) Eine Ermächtigung an den Bundesminister für Wohnungsbau zur Integrierung der Straßenplanung in die Baugebiete fehlt leider in § 2 Abs. 10 BBauG.

27) auf die Vereinbarkeit mit diesem Rechtssatz prüfen auch die jüngsten Entscheidungen des VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 9. 3. 1972 und v. 9. 6. 1972, BauR 1973 S. 29 und S. 31 die kommunalen Straßenplanungen

28) s. oben Erster Abschnitt B I 1 S. 19 und C IV S. 45

jektiven Gewichtigkeit des Hauptleitsatzes eindeutig außer Verhältnis[29] und verletzt damit das Gebot einer ‚gerechten' Abwägung[30]. Eine gerechte Abwägung der Gesundheit der Bevölkerung mit den Bedürfnissen des Kraftfahrzeugverkehrs kann demnach selbst bei einem erwiesenermaßen großen Nachholbedarf an Verkehrsflächen nicht zu einer einseitigen Bevorzugung der Verkehrsplanung führen, hinter der die Gesundheit der Bevölkerung notgedrungen zurückzustehen hat.

So sehr es zutreffen mag, daß ein Bebauungsplan, der die Verkehrsbelange derart unberücksichtigt läßt, daß die Sicherheit des fließenden Verkehrs nicht mehr gewährleistet ist, kaum mehr als rechtmäßig angesehen werden kann[31], so wenig kann ein Bebauungsplan rechtmäßig sein, der zwar allen Verkehrsbedürfnissen Rechnung trägt, im Gefolge aber unzumutbare Gesundheitsbeeinträchtigungen der anliegenden Wohnbevölkerung hat[32]. Mithin erfordert das Gebot einer gerechten Abwägung nicht einfach die Entscheidung entweder für die Gesundheitsbelange der Bevölkerung oder für die Bedürfnisse des Verkehrs, sondern eine Planung, die beide Belange miteinander vereint.

Bleibt eine Straßenplanung hingegen unterhalb dieses Zielkonfliktes, weil ihre spätere Nutzung durch die Kraftfahrzeuge wegen ihrer geringen Bedeutung für das örtliche Gesamtstraßennetz keine Gesundheitsgefahr für die Anlieger erwarten läßt, sondern ‚nur' eine Beeinträchtigung eines angenehmen Wohnens, also eine Belästigung, werden sich aus dem Gebot der gerechten Abwägung keine Bindungen für die Gemeinde herleiten lassen,

---

29) s. auch oben Erster Abschnitt C IV S. 45; dort auch weitere Nachweise

30) nach BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969, BVerwGE 34, 301 (309) = DVBl. 1970 S. 414 (416)

31) so Pergande in seiner Anmerkung zum Urteil des BVerwG v. 12. 12. 1969, EPlaR I 2 a BVerwG 12.69/11

32) so auch VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 9. 6. 1972, BauR 1973 S. 31/32

da einerseits die Wohnbedürfnisse und andererseits die Verkehrsbedürfnisse in einer motorisierten Gesellschaft wie der Bundesrepublik einander ziemlich gleichgewichtig gegenüberstehen. Ein Zurückstellen der Wohnbedürfnisse hinter die Bedürfnisse des Kraftfahrzeugverkehrs kann demnach wenigstens nicht unverhältnismäßig sein, so daß sich die Gemeinden in solchen Fällen frei nach den örtlichen Erfordernissen entscheiden können.

Insoweit findet der vom Bundesgerichtshof aufgestellte Grundsatz, daß die lästigen Auswirkungen des Kraftfahrzeugverkehrs als Folge der stetigen Zunahme der Motorisierung in den modernen Industriestaaten in einem gewissen Umfang als unvermeidlich hinzunehmen seien[33], auch in der Bauleitplanung Anwendung[34].

a. Die Abgrenzung der Störung von der Belästigung

Mithin ist zu differenzieren zwischen jenen weniger befahrenen Straßen, deren Ausweisung in der Nähe der Wohnungen noch mit einer gerechten Abwägung im Einklang steht, und jenen stark befahrenen Straßen, deren Planung innerhalb oder am Rande von zum Wohnen bestimmten Gebieten als gegen das Gebot einer gerechten Abwägung verstoßend zu betrachten ist.

Problematisch erscheint mir eine gerechte Grenzziehung zwischen gesundheitsgefährdenden und ‚nur' belästigenden Verkehrsflächen.

---

33) Der BGH wendet diesen Grundsatz im Rahmen seiner Rechtsprechung zu § 906 BGB an, s. Urt. v. 22. 12. 1967, BGHZ 49, 148 (151) = NJW 1968 S. 549 (550) und Urt. v. 30. 10. 1970, BGHZ 54, 384 (390) = NJW 1971 S. 94 (95)

34) s. auch VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 21. 11. 1968, BRS Bd. 20 Nr. 5 S. 14 (16); Beschl. v. 9. 3. 1972, BauR 1973 S. 29 (30); wohl ebenso OVG Lüneburg, Urt. v. 31. 10. 1969, BRS Bd. 22 Nr. 12 S. 26 = Gehrmann, Entscheidungen, Nr. 1.25 S. 144/145 (dort auch mit klärendem Sachverhalt); zustimmend zur Rechtsprechung des VGH Bad.-Württ., Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. V 3 k

Fickert geht zu Recht davon aus, daß sich die Grenze nicht durch allgemein gehaltene Erwägungen ziehen läßt, sondern daß es medizinisch abgesicherter Lärmgrenzwerte bedarf, ab denen Gesundheitsgefährdungen angenommen werden müssen[35]. Ein Überblick über den Stand der medizinischen Lärmforschung zeigt jedoch, daß es zur Zeit noch an wissenschaftlich genügend gesicherten Erkenntnissen fehlt[36].

Doch erscheinen mir die bereits zitierten Ergebnisse des Max-Planck-Instituts in Dortmund als Hilfe für eine Abgrenzung des belästigenden Lärms vom gesundheitsgefährdenden durchaus brauchbar[37]. Danach waren ab einem mittleren Dauerschallpegel von 60 - 65 dB (A) neben psychischen Reaktionen auch physische im Bereich des vegetativen Nervensystems nachgewiesen worden[38]. Bedenkt man nun, daß als vegetative Störungen insbesondere Gefäßverengungen in der Haut und in den Schleimhäuten auftreten, die eine Verkleinerung des Herz-Minuten-Volumens und eine Minderdurchblutung des Körpers zur Folge haben, so ist leicht einsehbar, daß eine dauernde Wiederholung solcher funktioneller Ereignisse zu Kreislaufschäden führen kann[39]. Diese Möglichkeit sollte zur Annahme von Gesundheitsgefährdungen ausreichen[40].

In Anbetracht der noch nicht abgeschlossenen medizinischen Lärmforschung sollte man diesen Lärmwert von 60 - 65 dB (A) jedoch nicht als starre Grenze oder gar

---

35) Fickert, BauR 1973 S. 2 und 3

36) s. Fickert, a. a. O. S. 4 und 5

37) s. oben, A S. 50

38) zur Meßmethode s. Fickert, a. a. O. S. 5/6

39) so der bad.-württ. Erl. d. Inn.-Min., d. Arb.-Min. u. d. Wirtsch.-Min. über die Lärmbekämpfung v. 29. 7. 1966, GABl. S. 504 (505)

40) so der bad.-württ. Erl. v. 29. 7. 1966, a. a. O.; ebenso jetzt VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 22. 2. 1972, DÖV 1972 S. 642 (643) = NJW 1972 S. 1589 (1590) - vollständige Wiedergabe; wohl auch Fickert, BauR 1973 S. 7

Norm, sondern als Anhaltspunkt oder Richtwert auffassen, von dem man in seinen Untersuchungen ausgehen kann[41].

Fragt man sich nunmehr, was für Straßen ein solcher Wert innerhalb oder unmittelbar am Rande von Wohngebieten noch zuläßt, so könnte man vertreten, daß zunächst der äußerste Wert für den Straßenverkehrslärm um 10 dB(A) zu erhöhen, also zu verdoppeln sei, um einen Ausgleich für die schalldämmenden Fenster zu schaffen[42]. Mit dieser Methode würde man es allerdings den Anwohnern zum einen verwehren, sich bei geöffneten Fenstern in den Wohnräumen aufzuhalten, und ihnen zum anderen nicht einmal die erforderliche Nachtruhe zubilligen, obwohl nachgewiesenermaßen Schlafstörungen bei den meisten Menschen schon ab 50 dB (A) auftreten, die wiederholt gleichfalls zu Gesundheitsschäden führen können[43]. Insoweit dürfte der nächtliche Straßenverkehrslärm bei geschlossenen Fenstern höchstens 60 dB (A) betragen.

Da aber nach allen Erfahrungen der Dauerschallpegel auf stark befahrenen Straßen nachts nur um 5 - 10 dB (A) gegenüber dem Tageslärm sinkt[44], erscheint es mir gerechtfertigt, den noch gerade zumutbaren Grenzlärmwert von 60 - 65 dB (A) für den Menschen gleichzeitig als den äußersten Wert für den zulässigen Straßenverkehrslärm heranzuziehen.

Dieser Wert wird in Städten vor den Fenstern der Anlieger, die zur Straße einen Abstand von 25 m einhalten,

---

41) so Wiethaup, Lärmbekämpfung in der BRD, S. 66; s. dazu auch Fickert, BauR 1973 S. 7; Gossrau/Stephany/Conrad, HdL 65 120 Anm. III S. 7

42) so Fickert, a. a. O. S. 6

43) s. Klosterkötter, Umwelt 1973 Heft 1 S. 30; insbes. d. bad.-württ. Erl. d. Inn.-Min., d. Arb.-Min. u. d. Wirtsch.-Min. über die Lärmbekämpfung v. 29. 7. 1966, GABl. S. 504 (505)

44) in dieser Richtung gab es schon Anfang der sechziger Jahre Erfahrungen, s. den Bericht der Sachverständigenkommission v. 24. 8. 1964, BT-Drucks. IV/2661 = BR-Drucks. 465/64 S. 190 Tz 25; s. jetzt die genauen Messungen der Tages- und Nachtwerte bei Jokiel, Umwelt 1973 Heft 1 Tabelle 1

bereits bei einem Kraftfahrzeugverkehrsaufkommen von 500 - 1000 Fahrzeugen je Stunde gemessen[45]. Diese Fahrzeugmenge wird von jedem örtlichen Hauptverkehrszug und von jeder Durchfahrtstraße aufgenommen, so daß bei der Planung einer städtischen Hauptstraße stets davon auszugehen ist, daß der durch ihre Nutzung verursachte Verkehrslärm für die unmittelbar Anwohnenden gesundheitsgefährdend sein wird.

b. Allgemeine Grundsätze

Aus diesen Ergebnissen folgt für die kommunale Straßenplanung als oberster Grundsatz, daß die Ausweisung von Schnell- und Hauptverkehrsstraßen in unmittelbarer Nähe der Wohnsiedlungen überhaupt zu vermeiden ist[46].

---

45) nach der Vornorm DIN 18 005 Blatt 1 „Schallschutz im Städtebau" vom Mai 1971, Abschnitt 2. 1. 1. i. V. m. Bild 1 und der dazu gehörenden Anmerkung f. städtische Straßen, s. dort auch die Ausführungen zu den unterschiedlichen örtlichen Bedingungen, die zum Teil erheblichen Einfluß auf die Lärmhöhe nehmen können, abgedr. bei Fickert/Fieseler, Anhang 7 S. 410

46) von diesem Planungsgrundsatz gehen auch die auf dem Bericht der Sachverständigenkommission v. 24. 8. 1964 (BT-Drucks. IV/2661 = BR-Drucks. 465/64, S. 27 Tz 77.7 und S. 194 Tz 61) beruhenden Erlasse der meisten Bundesländer aus; S. im einzelnen: Entschl. d. Bay. StMin. d. Inn. v. 15. 9. 1969, Vollzug des Bundesbaugesetzes; hier: Ergänzende Hinweise für die Ausarbeitung und Aufstellung der Bauleitpläne, Anlage 1: Richtlinien für die Berücksichtigung des Verkehrs im Städtebau - Fassung v. 21. 11. 1968 -, MABl. S. 549 (557); Erl. d. bad.-württ. Inn.-Min. v. 22. 5. 1969 zur Einführung der Richtlinien der ARGEBAU für die Berücksichtigung des Verkehrs im Städtebau, GABl. S. 376 (382/383); Erl. d. Hess. Min. d. Inn. v. 10. 3. 1969 betr. Bauleitplanung; hier: Richtlinien für die Berücksichtigung des Verkehrs im Städtebau nach § 1 Abs. 5 BBauG, StAnz. S. 675 (680); RdErl. d. Nds. SozM v. 5. 5. 1969, Berücksichtigung des Verkehrs im Städtebau, Nds. MBl. S. 493 (498); RdErl. d. Min. f. Wohnungsbau u. öfftl. Arb. f. Nordrh.-Westf. v. 25. 11. 1969, Berücksichtigung des Verkehrs im Städtebau, MBl. NW. 1970 S. 36 (41); RdErl. d. Schlesw.-Holst. Inn.-Min. v. 31. 7. 1969 betr. Richtlinien für die Berücksichtigung des Verkehrs im Städtebau, Amtsbl. Schl.-H. S. 498 (504)

Im gleichen Sinne verbietet die gerechte Abwägung zwischen der Gesundheit der Bevölkerung und den Bedürfnissen des Verkehrs, Durchgangsstraßen durch die Wohngebiete zu führen[47].

Dieser Grundsatz gilt ohne Ausnahme, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Gebiete handelt, die entsprechend den §§ 2 - 6 BauNVO ausschließlich, vorwiegend oder nur unter anderem zum Wohnen bestimmt sind, da die Gesundheit der Wohnbevölkerung nicht baugebietsmäßig unterschieden werden kann[48]. Die abgestufte Intensität des Wohnschutzes in den einzelnen Baugebieten könnte allenfalls insoweit Bedeutung erlangen, als jeweils entsprechend abgestufte Dauerschallpegel unterhalb des 60 dB (A) - Richtwertes als Höchst-Straßenlärmwerte nur zugelassen werden[49].

---

47) ebenso Thiel/Rößler/Schumacher, BauR in N.-W., § 1 BBauG Anm. 4 S. 7; Gem. RdErl. d. Schlesw.-Holst. Inn.-Min. u. d. Min. f. Arb., Soz. u. Vertr. v. 2. 12. 1970, Bauleitplanung; hier: Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei der Aufstellung von Bauleitplänen, Teil I Abschn. 2, Amtsbl. Schl.-H. S. 735

48) so auch Fickert, BauR 1973 S. 7

49) s. die den einzelnen Baugebieten zugeordneten Planungsrichtpegel nach der Vornorm DIN 18 005 Blatt 1, Abschn. 5 Tab. 4, abgedr. bei Fickert/Fieseler, Anhang 7 S. 414; diese Schallpegel sind zur Beachtung bei der Bauleitplanung empfohlen worden in: Baden-Württemberg durch Erl. d. Inn.-Min. v. 9. 12. 1971, Einführung der Vornorm DIN 18 005 -Blatt 1- „Schallschutz im Städtebau - Hinweise für die Planung: Berechnungs- und Bewertungsgrundlagen", GABl. 1972 S. 73 (74); in Bayern durch Bekanntm. d. StMin. d. Inn. v. 19. 5. 1972, Vollzug des Bundesbaugesetzes v. 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341); hier: Berücksichtigung des Schallschutzes im Städtebau, MABl. S. 295; in Hessen durch Erl. d. Min. d. Inn. v. 2. 7. 1971, Bauleitplanung; hier: Berücksichtigung des Schallschutzes im Städtebau: Vornorm DIN 18 005 Blatt 1, StAnz. S. 1203 (1204); in Niedersachsen durch RdErl. d. Nds. SozM v. 15. 11. 1971, Berücksichtigung des „Schallschutzes im Städtebau", Nds. MBl. S. 1360 (1361); in Nordrhein-Westfalen durch RdErl. d. Inn.-Min. v. 18. 11. 1971, Vollzug des Bundesbaugesetzes, Berücksichtigung des Schallschutzes im Städtebau, MBl. NW. S. 2129 (2130); und in Schleswig-Holstein durch RdErl. d. Inn.-Min. v. 5. 11. 1971, Bauleitplanung; hier: Berücksichtigung des Schallschutzes im Städtebau, Amtsbl. Schl.-H. S. 712

Wegen dieser Planungsschranken erscheint es für die meisten Gemeinden geboten, Umgehungs- und Entlastungsstraßen zu bauen, damit der Durchgangsverkehr und ein großer Teil des örtlichen Verkehrsaufkommens um die Wohngebiete und die sonstigen schutzbedürftigen Anlagen und Einrichtungen herumgeleitet werden[50]. Dabei wird es allerdings nicht ausreichen, die verkehrsstarken Flächen nur 100 - 200 m von den geschützten Gebieten entfernt anzulegen, da dies bei freier Schallausbreitung kaum mehr als eine Abnahme bis zu 6 dB (A) bewirkt. Ein durchgreifender Verkehrslärmschutz läßt sich vielmehr erst durch die Wahrung eines Abstandes von 500 - 1000 m zur Wohnbebauung erzielen[51].

In Anbetracht der dichten Besiedelung des Bundesgebietes wird es jedoch zumeist nicht möglich sein, ausreichende Abstände zwischen verkehrsreichen Straßen und vor Lärm zu schützenden Gebieten einzuhalten. Solche räumlichen Zwänge entbinden die Gemeinden aufgrund des Abwägungsgebotes nach § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG jedoch nicht von der Pflicht, für den Schutz der Gesundheit der Wohnbevölkerung Sorge zu tragen. Dies geschieht am ehesten dadurch, daß geeignete besondere städtebauliche Maßnahmen in den Bauleitplänen vorgesehen werden[52].

---

50) so der Bericht der Sachverständigenkommission, BT-Drucks. IV/2661 = BR-Drucks. 465/64 S. 194 Tz 62; ebenso Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. V 3 k; Schrödter, BBauG, § 1 Rndnr. 11

51) nach der Vornorm DIN 18 005 Blatt 1, Abschn. 3.1 Bild 3, abgedr. bei Fickert/Fieseler, Anhang 7 S. 411; daran wird übrigens deutlich, daß die Abstandsregelungen nach § 9 Abs. 1 und 2 FStrG und nach den Landesstraßengesetzen nicht dem Lärmschutz, sondern allein der Sicherheit des Straßenverkehrs dienen, s. dazu OVG Münster, Urt. v. 13. 1. 1966, EPlaR II 1 OVG Münster 1.66/2

52) so auch der Bericht der Sachverständigenkommission, a. a. O. S. 194 Tz 63 und die aus diesem Bericht hervorgegangenen, auf S. 61 in Fußn. 46 aufgeführten Erlasse der Bundesländer zur „Berücksichtigung des Verkehrs im Städtebau", jeweils Teil B, Kapitel IV, a. a. O.

c. Besondere Schutzmaßnahmen

Welcher Art die besonderen Schutzmaßnahmen gegen den Straßenlärm sein werden, hängt von den Verhältnissen im Einzelfall ab. In Betracht zu ziehen sind in erster Linie Aufschüttungen von Schutzwällen und Anpflanzungen von Bäumen und Sträuchern, die nach § 9 Abs. 1 Nrn 9 und 15 BBauG im Bebauungsplan festgesetzt werden und beträchtliche Lärmabschirmungen versprechen[53].

Es kann nun nicht der Ort in einer juristischen Arbeit sein, die Zweckmäßigkeit der einzelnen in Frage kommenden Schutzvorkehrungen zu untersuchen. Welche Schutzmaßnahmen die Gemeinde wählt, ist in ihr Planungsermessen gestellt, sofern sie nur tatsächlich den Zweck erfüllen, den Straßenverkehrslärm von den Wohnsiedlungen fernzuhalten.

An dieser Stelle ist lediglich auf die Rechtspflicht der Gemeinden hinzuweisen, erfolgversprechende Maßnahmen zum Schutze anliegender und benachbarter Bewohner zumindest dann bei der Planung immissionsintensiver Verkehrsflächen vorzusehen, wenn ausreichende Abstände zwischen der Wohnbebauung oder anderen lärmempfindlichen Einrichtungen und stark befahrenen Straßen oder größeren öffentlichen Parkplätzen nicht gewahrt werden können. Ist die Freihaltung größerer Abstandsflächen

---

53) zu den zahlreichen möglichen Schutzmaßnahmen s. vor allem die Richtlinien d. bad.-württ. Inn.-Min. v. 11. 5. 1970 für die Vorausberechnung der Geräuscheinwirkung von überörtlichen Straßenverkehrsanlagen auf Wohnbauflächen und zum Wohnen bestimmte Baugebiete, Teil 4 und Teil 6 Tabelle A, GABl. S. 286 (287 und 289); den Gem. RdErl. d. schlesw.-holst. Inn.-Min. u. d. Min. f. Arb., Soz. u. Vertr. v. 2. 12. 1970, Bauleitplanung; hier: Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei der Aufstellung von Bauleitplänen, Teil II, Amtsbl. Schl.-H. S. 735 (736); s. auch die Vornorm DIN 18 005 Blatt 1, Abschn. 3.2 und 3.3, abgedr. bei Fickert/Fieseler, Anhang 7 S. 412; Jokiel, Umwelt 1973 Heft 1 S. 27 Tabelle; - in Teil 6 Tab. A der Richtlinien d. bad.-württ. Inn.-Min. a. a. O., in der Vornorm DIN 18 005 Blatt 1 a. a. O. sowie bei Jokiel, a. a. O. werden außerdem die schallmindernden Wirkungen der Abschirmmaßnahmen eindrucksvoll dargestellt

gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 2 BBauG dagegen möglich und geboten, bedeutet dies nicht, daß auf besondere Schutzvorkehrungen verzichtet werden muß. Vielmehr werden diese sogar als Nutzungsbestimmung der Freiflächen gefordert und bewirken einen verstärkten Schutz gegen den Verkehrslärm.

Insoweit kann sich eine Pflicht zur Planung von besonderen Lärmschutzmaßnahmen nicht nur aus dem Gebot gerechter Abwägung, sondern auch aus dem Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BBauG ergeben.

Insgesamt wird diese Pflicht bei der kommunalen Verkehrsflächenplanung umfassender sein als die entsprechende Pflicht bei der staatlichen Straßenplanung nach den Straßengesetzen, im Planfeststellungsbeschluß dem Träger der Straßenbaulast die Errichtung der Anlagen aufzuerlegen, die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile notwendig sind[54].

Verletzen die Gemeinden bei der Ausweisung von Flächen für den Kraftfahrzeugverkehr im Sinne der §§ 5 Abs. 2 Nr. 3 und 9 Abs. 1 Nr. 3 BBauG ihre Pflicht, die Wohnbevölkerung vor drohendem gesundheitsgefährdendem Lärm zu schützen, so sind diese Darstellungen und Festsetzungen wegen Verstoßes gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG rechtswidrig, so daß ihnen von der höheren Verwaltungsbehörde nach den §§ 6 Abs. 2 oder 11 S. 3 i. V. m. 6 Abs. 2 BBauG die Genehmigung zu versagen ist.

---

54) s. § 17 Abs. 4 FStrG; § 39 Abs. 2 StrG f. Bad.-Württ. Art. 38 Abs. 2 S. 1 BayStrWG; § 34 Abs. 2 Hess. StrG; § 39 Abs. 2 NStrG; § 39 Abs. 2 LStrG N.-W.; § 6 Abs. 2 LStrG Rh.-Pf.; § 40 Abs. 2 Saarl. StrG; § 41 Abs. 2 StrWG Schl.-H.; s. dazu BVerwG, Urt. v. 1. 7. 1968, DVBl. 1969 S. 307 (308); Urt. v. 17. 11. 1972, DOV 1973 S. 236 (238); Hess. VGH, Urt. v. 16. 10. 1964, DVBl. 1965 S. 607; nach dem Urt. d. VG Köln v. 3. 9. 1971, DVBl. 1972 S. 462 (464) braucht diese staatliche Pflicht noch nicht einmal bei drohenden Gesundheitsstörungen einzugreifen; dagegen aber VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 22. 2. 1972, NJW 1972 S. 1589 (1590) = DOV 1972 S. 642/643; s. zum Anspruch auf Lärmschutzanlagen Hoppe, Rechtsschutz Rndnr. 198 ff.

C. Die Planung von Garagen und Stellplätzen

Nicht nur der Kraftfahrzeugverkehr auf den öffentlichen Verkehrsflächen emittiert gesundheitsgefährdenden Lärm. In gleicher Weise kann die Nutzung insbesondere der größeren Stellplatz- und Garagenanlagen die Gesundheit derjenigen Menschen bedrohen, deren Wohnungen unmittelbar an diese Einrichtungen für den privaten Kraftfahrzeugverkehr grenzen. Die Schallpegelwerte für die stetig sich wiederholenden Anfahrgeräusche liegen sogar erfahrungsgemäß über jenen für den fließenden Verkehr. Doch lassen sich auch diese Emissionsquellen durch eine vorbeugende Planung auf ein erträgliches Maß reduzieren[55].

I. Die Zulässigkeit der gemeindlichen Planung

Zunächst ist abzustecken, inwieweit die Gemeinden im Rahmen ihrer Bauleitplanung überhaupt befugt sind, die Standorte für private Garagen und Stellplätze festzulegen.

Aus § 9 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. e BBauG folgt, daß die Gemeinden im Bebauungsplan die Flächen für Stellplätze und Garagen auf den Baugrundstücken festzusetzen haben, soweit es erforderlich ist. Dies bedeutet, daß eine Hauptbebauung auf dem Baugrundstück vorausgesetzt wird, der die Garagen oder Stellplätze als Zubehörbauten dienen; die Planung ausschließlich von Garagen oder Stellplätzen nach Nr. 1 Buchst. e des Festsetzungskataloges ist demnach unzulässig[56].

---

55) s. zu lärmmindernden Standortvorschlägen den Bericht der Sachverständigenkommission, BT-Drucks. IV/2661 = BR-Drucks. 465/64, S. 194 Tz 65; die sich auf diesen Bericht stützenden, auf S. 61 in Fußn. 46 genannten Ländererlasse zur „Berücksichtigung des Verkehrs im Städtebau", jeweils Teil B, Kapitel IV, a. a. O. sowie der Gem. RdErl. d. Schlesw.-Holst. Inn.-Min. u. Min. f. Arb., Soz. u. Vertr. v. 2. 12. 1970, Bauleitplanung; hier: Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei der Aufstellung von Bauleitplänen, Teil I Abschn. 2, Amtsbl. f. Schl.-H. S. 735

56) so BVerwG, Urt. v. 24. 4. 1970, Baut 1970 S. 87 (88)

Im Unterschied zur Nr. 1 Buchst. e ermöglicht die Nr. 12 des § 9 Abs. 1 BBauG die Festsetzung von Flächen ausschließlich für Garagen und Stellplätze auch außerhalb von Baugrundstücken[57]. Von dieser Möglichkeit wird besonders in Hochhaus- und Reihenhausgebieten Gebrauch zu machen sein, da wenigstens dort Gemeinschaftsgaragen und -stellplätze unentbehrlich sind[58].

Darüber hinaus können die Gemeinden nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. h BBauG Baugrundstücke für Garagenhochhäuser festsetzen, sofern diese privatwirtschaftlichen Zwecken dienen sollen und deren Lage durch zwingende städtebauliche Gründe, insbesondere solche des Verkehrs, bestimmt ist[59].

Mithin kann es nicht zweifelhaft sein, daß § 9 Abs. 1 BBauG den Gemeinden eine ausreichende Handhabe bietet, Festsetzungen für den privaten ruhenden Verkehr im Bebauungsplan zu treffen.

Folglich kann nunmehr untersucht werden, in welcher Weise dies zu geschehen hat, damit die Wohnbevölkerung vor den Autoabgasen und Fahrgeräuschen durch die Nutzung insbesondere der größeren Garagen- und Stellplatzflächen geschützt ist.

II. Die Schutzvorschriften der Baunutzungsverordnung

Besondere Planungspflichten ergeben sich hier in erster Linie aus den positiv-rechtlichen Anforderungen, die die Baunutzungsverordnung an die Zulässigkeit von Stellplätzen und Garagen stellt. Die positiv-rechtlichen Anforderungen an die Standortwahl der Garagen und Stellplätze nach der Reichsgaragenordnung[60] sowie den

---

57) s. BVerwG, Urt. v. 24. 4. 1970, BauR 1970 S. 87 (88); ebenso Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 9 Anm. 12 a; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 9 Rndnr. 30

58) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 9 Rndnr. 74

59) dazu knapp BVerwG, a. a. O.; Schütz/Frohberg, BBauG, § 9 Anm. II 1 h

60) Verordnung über Garagen und Einstellplätze (Reichsgaragenordnung - RGaO -) v. 17. 2. 1939 (RGBl. I S. 219)

Bauordnungen der meisten Bundesländer[61] werden demgegenüber die gemeindliche Bauleitplanung nur insoweit binden können, als ihre Standortregelungen über die Bestimmungen der Baunutzungsverordnung hinausgehen und diese keine abschließenden Regelungen für die Bauleitplanung enthalten.

1. § 12 BauNVO

Als eine besondere Schutzvorschrift vor emittierenden Garagen und Stellplätzen wird zunächst § 12 BauNVO heranzuziehen sein. Diese Vorschrift steht gewissermaßen in der Nachfolge des § 11 Abs. 1 S. 1 Teils. 1, Abs. 2 S. 1 RGaO für die beplanten Gebiete einer Gemeinde[62].

Wenn auch diese als Bundesplanungsrecht weitergeltenden Sätze des § 11 RGaO[63] gemäß § 1 Abs. 3 S. 2 BauNVO

---

61) so die Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO) i. d. F. v. 20. 6. 1972 (Ges. Bl. S. 352); Bayerische Bauordnung (BayBO) i. d. F. v. 21. 8. 1969 (GVBl. S. 263) und d. Änderungsgesetzes v. 31. 7. 1970 (GVBl. S. 345); Bauordnung für Berlin (BauOBln) i. d. F. v. 13. 2. 1971 (GVBl. S. 457); Bremische Landesbauordnung (BremLBO) v. 21. 9. 1971 (GBl. S. 207); Hamburgische Bauordnung (HBauO) v. 10. 12. 1969 (GVBl. S. 249); Niedersächsische Bauordnung (NBauO) v. 23. 7. 1973 (GVBl. S. 259) i. d. F. d. Änderungsgesetzes v. 17. 12. 1973 (GVBl. S. 507); Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (BauO NW) v. 25. 6. 1962 (GVBl. S. 373) i. d. F. d. Änderungsgesetzes v. 2. 12. 1969 (GVBl. S. 860); Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz (LBO) v. 15. 11. 1961 (GVBl. S. 229) i. d. F. d. 3. Änderungsgesetzes v. 20. 11. 1969 (GVBl. S. 179); Bauordnung für das Saarland (Landesbauordnung - LBO) v. 12. 5. 1965 (Amtsbl. S. 529) i. d. F. d. Änderungsgesetzes Nr. 907 v. 11. 3. 1970 (Amtsbl. S. 267); Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO) v. 9. 2. 1967 (GVOBl. S. 51); einzig die Hessische Bauordnung v. 6. 7. 1957 (GVBl. S. 101) i. d. F. d. Änderungsgesetzes v. 4. 7. 1966 (GVBl. I S. 171) enthält keine besonderen Bestimmungen über Garagen und Stellpl.

62) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 12 BauNVO Rndnr. 1

63) so das BVerwG in ständiger Rechtsprechung, s. Beschl. v. 15. 6. 1955, BRS Bd. 4, V B 6 S. 328; Urt. v. 26. 9. 1955, BRS Bd. 4, V B 6 S. 329; Urt. v. 30. 10. 1958, DVBl. 1959 S. 99; Urt. v. 27. 1. 1967, BVerwGE 26, 103 (106) = DVBl. 1968 S. 25 (26)

durch § 12 BauNVO im Geltungsbereich von Bebauungsplänen mit Festsetzungen nach § 1 Abs. 3 S. 1 i. V. m. Abs. 2 BauNVO abgelöst worden sind[64], so kann die Rechtsprechung zu diesen Bestimmungen der Reichsgaragenordnung für die Auslegung des § 12 BauNVO nichtsdestotrotz herangezogen werden, weil sie zum Teil die gleiche Materie wie § 12 BauNVO regeln[65].

In § 12 Abs. 1 BauNVO heißt es, daß Stellplätze und Garagen in allen Baugebieten zulässig sind, soweit sich aus den Absätzen 2 und 3 nichts anderes ergibt. In diesen Absätzen folgen geringe Beschränkungen für Stellplätze und Garagen in den zum Wohnen bestimmten Gebieten: Nach § 12 Abs. 2 dürfen dort nur so viele Anlagen bestehen, wie ein durch die zugelassene Nutzung verursachter Bedarf fordert. Zudem sind nach § 12 Abs. 3 Nr. 1 Stellplätze und Garagen für Lastkraftwagen und Kraftomnibusse in reinen Wohngebieten und Wochenendgebieten generell und nach der Nr. 2 in allgemeinen Wohngebieten und Kleinsiedlungsgebieten für Kraftfahrzeuge mit einem Eigengewicht über 3,5 Tonnen unzulässig.

Die allgemeine Zulässigkeit der Stellplätze und Garagen in allen Baugebieten hängt also nicht davon ab, ob die dafür erforderlichen Flächen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. e oder Nr. 12 BBauG im Bebauungsplan festgesetzt

---

64) so BVerwG, Urt. v. 27. 1. 1967, BVerwGE 26, 103 (105) = DVBl. 1968 S. 25 (26); Bender/Dohle, Rndnr. 229; Brügelmann/Förster, BBauG, § 12 BauNVO Anm. 1 a S. 2; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 12 BauNVO Rndnr. 3; Knaup, BauNVO, § 12 Anm. zu Abs. 1 S. 50; Rößler, BauNVO, § 12 Anm. 1; Thiel/Frohberg, Garagenbaurecht, § 11 RGaO, zu Abs. 1 S. 174; unerheblich ist dabei, ob es sich bei dem Bebauungsplan, in dem die nach § 1 Abs. 3 S. 1 i. V. m. Abs. 2 zulässigen Baugebiete festgesetzt worden sind, um einen einfachen oder um einen qualifizierten gemäß § 30 BBauG handelt, da allein entscheidend ist, daß der Bebauungsplan Baugebiete i. S. d. § 1 Abs. 2 BauNVO ausweist; dagegen a. A. Hess. VGH, Urt. v. 25. 6. 1971, BRS Bd. 24 Nr. 111 S. 161 (162)

65) ebenso Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 12 BauNVO Rndnr. 3; Gelzer, Rndnr. 428

worden sind[66]. Die Unzulässigkeit der Planung von gesundheitsgefährdenden Stellplätzen und Garagen kann sich demnach nur aus besonderen Einschränkungen ergeben.

Diese Einschränkungen werden von den Absätzen 2 und 3 des § 12 BauNVO dem Umfang nach vorgenommen. Aus den Begriffen „Stellplätze" und „Garagen" folgen jedoch schon Einschränkungen der Art nach.

a. Einschränkungen der Art nach

§ 12 BauNVO definiert die Begriffe der Stellplätze und Garagen nicht, sondern hat sie aus den vorhandenen Bauordnungen der Länder übernommen[67]. Danach sind Garagen „ganz oder teilweise umschlossene Räume bzw. Gebäude oder Gebäudeteile zum Abstellen von Kraftfahrzeugen" und Stellplätze „überdachte oder nicht überdachte Flächen im Freien, die dem Abstellen von Kraftfahrzeugen außerhalb der öffentlichen Verkehrsflächen dienen"[68].

Somit schließt § 12 Abs. 1 BauNVO schon seinem Wortlaut nach die Zulässigkeit von dem öffentlichen Verkehr dienenden Parkflächen in den Baugebieten nicht mit ein[69]. Die Ausweisung dieser öffentlichen Parkflächen erfolgt vielmehr nach den §§ 5 Abs. 2 Nr. 3, 9 Abs. 1 Nr. 3 BBauG und hat die der Verkehrsplanung nach § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG gesetzten Schranken zu beachten[70].

---

66) so auch Brügelmann/Förster, BBauG, § 12 BauNVO Anm. 2 a S. 2; Fickert, Zulässigkeit von Bauvorhaben, Tz 511; Fickert/Fieseler, Tn 133 a S. 153; Knaup, BauNVO, § 12 Anm. zu Abs. 1 S, 50; Rößler, BauNVO, § 12 Anm. 2 S. 70; Thiel/Frohberg, Garagenbaurecht, § 12 BauNVO Anm. 1 S. 29

67) so Brügelmann/Förster, BBauG, § 12 BauNVO Anm. 1 a; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 12 BauNVO Rndnr. 5; Fickert/Fieseler, Tn 133 S. 152

68) s. § 69 Abs. 1 LBO f. Bad.-Württ.; Art. 62 Abs. 1 BayBO; § 67 Abs. 1 BauOBln; § 68 Abs. 1 BremLBO; § 65 Abs. 1 HBauO; §§ 46 Abs. 1 S. 1, Abs. 2, 47 Abs. 1 NBauO; § 64 Abs. 1 BauO NW; § 52 Abs. 1 LBO f. Rhl.-Pf.; § 67 Abs. 1 LBO f. d. Saarl.; § 67 Abs. 1 LBO f. Schl.-H.; s. auch § 1 Abs. 1 und 2 RGaO

69) ebenso Scheerbarth, § 117 S. 262

70) s. oben B II 2 c S. 64

Ebenfalls scheiden aus der allgemeinen Zulässigkeit der Stellplätze und Garagen in allen Baugebieten die gewerblichen Garagenanlagen aus. Diese werden selbst als Gewerbebetriebe behandelt[71], so daß sich ihre Zulässigkeit nach den Baugebietsvorschriften der §§ 2 bis 9 BauNVO bestimmt.

Damit ist es den Gemeinden durch diese Einschränkungen der Art nach bereits verwehrt, in den Bebauungsplänen aufgrund von § 9 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. e und Nr. 12 BBauG Flächen für die oftmals besonders stark störenden öffentlichen Parkplätze und gewerblich genutzten Garagenanlagen festzusetzen.

b) Einschränkungen dem Umfang nach

Als eine weitere Ausnahme von der grundsätzlichen Zulässigkeit der Stellplätze und Garagen in allen Baugebieten beschränkt § 12 Abs. 2 BauNVO zum Schutze der Bewohner von Kleinsiedlungs-, reinen und allgemeinen Wohn- sowie Wochenendgebieten die zulässige Anzahl der Abstellflächen für die Kraftfahrzeuge auf den Bedarf, der durch die in dem Gebiet zugelassene Nutzung verursacht wird.

Der durch die zugelassene Nutzung verursachte Bedarf bestimmt sich nach der Nutzung der allgemein zulässigen und der im Einzelfall ausnahmsweise oder im Befreiungswege nach § 31 BBauG zugelassenen Anlagen[72].

Der Bedarf selbst ist keine feststehende Größe, sondern ist variabel und hängt vom Wandel der Lebensgewohnheiten und von den Veränderungen des Lebensstandards der Bewohner der Baugrundstücke ab[73]. Zumindest aber

---

71) so Brügelmann/Förster, BBauG, § 12 BauNVO Anm. 1 b; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 12 BauNVO Rndnr. 10; Fickert/Fieseler, Tn 133 a S. 154

72) einhellige Ansicht; s. Brügelmann/Förster, a. a. O. Anm. 3; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a. a. O. Rndnr. 13; Fickert/Fieseler, Tn 134 S. 156; Müller/Neuffer, BauNVO, § 12 zu Abs. 2 S. 77/78; Knaup, BauNVO, § 12 zu Abs. 2 S. 51; Rößler, BauNVO, § 12 Anm. 2 S. 70

73) so Brügelmann/Förster, BBauG, § 12 BauNVO Anm. 3

schließt er die Anzahl der Stellplätze und Garagen ein, die nach den Vorschriften der Landesbauordnungen und den hierzu herausgegebenen Richtzahlen hergestellt werden müssen[74]. Überdies bezieht sich der Bedarf nicht nur auf das einzelne Grundstück, sondern auch auf benachbarte Grundstücke innerhalb desselben Wohngebietes[75].

Bei dieser auf den Bedarf abgestellten Zulässigkeit der Stellplätze und Garagen in den Wohngebieten werden die von den ständig an- und abfahrenden Kraftfahrzeugen ausgehenden Emissionen allerdings nur dann nicht ins Gewicht fallen, wenn diese Gebiete mit Ein- und Zweifamilienheimen bebaut sind, von denen jedes nicht mehr als zwei bis drei Abstellflächen benötigt.

In Anbetracht der Bodenknappheit wird sich jedoch verstärkt die Tendenz fortsetzen, Reihenhäuser sowie mehrgeschossige Wohnblöcke und Hochhäuser zu bauen, um dem Bedarf an modernen Komfortwohnungen nachkommen zu können. Eine solche Bebauung ist nach § 17 Abs. 1 BauNVO in den reinen und allgemeinen Wohngebieten durchaus zulässig, falls die Gemeinde nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, im Bebauungsplan gemäß den §§ 3 Abs. 4 und 4 Abs. 4 BauNVO festzusetzen, daß im gesamten reinen Wohngebiet oder in bestimmten Teilen des reinen oder allgemeinen Wohngebietes nur Wohngebäude mit nicht mehr als zwei Wohnungen zulässig sind. Von dieser Befugnis wird sie jedoch absehen, wenn wegen der Wohnungsnachfrage Mehrfamilienhäuser nicht entbehrt werden können.

In den Gebieten mit einer konzentrierten Wohnbebauung steigt indes der Bedarf an Garagen und Stellplätzen in einer Weise an, daß die dafür erforderlichen Flächen der Eigenart von öffentlichen Parkplätzen kaum mehr nachstehen. Insoweit hat § 12 Abs. 2 BauNVO für

---

74) Fickert/Fieseler, Tn 134 S. 156

75) so OVG Münster, Urt. v. 3. 10. 1963, BRS Bd. 14 B 4 S. 215 (216)

verdichtete Wohngebiete zur Folge, daß gerade in ihnen große Abstellflächen für Kraftfahrzeuge - wohl meist nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BBauG - zulässigerweise festgesetzt werden können, obwohl diese besonders störintensiv sind und besonders viele Menschen darunter zu leiden haben.

Da diese Massengaragen und -stellplätze lediglich von den Bewohnern genutzt werden, kann § 12 Abs. 3 BauNVO nicht zu deren Schutz eingreifen.

Ebensowenig vermag die Anwendung des § 12 Abs. 4 BauNVO die Anwohner vor den ständigen Kraftfahrzeugemissionen zu schützen, da es für sie kaum einen Unterschied machen wird, ob die Personenkraftwagen auf Stellplätzen und in Garagen außerhalb der Wohnhäuser oder in Geschossen innerhalb dieser Häuser abgestellt werden, weil die Ein- und Ausfahrgeräusche in jedem Fall in die angrenzenden Wohnungen eindringen. Ersichtlich ist § 12 Abs. 4 BauNVO durch die Änderungsverordnung vom 26. November 1968 auch nicht deshalb in die Baunutzungsverordnung gelangt, um die Gesundheit und die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung zu schützen, sondern um neue Abstellmöglichkeiten für die steigende Zahl von Kraftfahrzeugen zu schaffen und damit die Verkehrsflächen für den fließenden Verkehr von parkenden Fahrzeugen freizuhalten[76].

Damit läßt sich § 12 BauNVO nur als Schutzvorschrift für diejenigen Bewohner von Baugebieten im Sinne der Baunutzungsverordnung qualifizieren, die in Ein- und Zweifamilienheimen leben, nicht jedoch für diejenige Bevölkerung, die dort in Mehrfamilienhäusern mit mehrgeschossiger Bauweise wohnt.

---

76) so wenigstens die Begründung zu Punkt 7 (§ 12) des Entwurfs einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) vom 8. August 1968, in BR-Drucks. 402/68 v. 10. 7. 1968 S. 6

2. § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO

Die Gebiete mit konzentrierter Wohnbebauung könnten indes vom Schutz des § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO erfaßt werden. Nach dieser Vorschrift sind die in den §§ 2 bis 14 BauNVO aufgeführten baulichen und sonstigen Anlagen, - also auch die nach § 12 BauNVO grundsätzlich in den Wohngebieten zulässigen Stellplätze und Garagen - , im Einzelfall unzulässig, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die für die Umgebung nach der Eigenart des Gebietes unzumutbar sind[77].

---

77) Der gleiche Rechtsgedanke findet sich auch in: § 69 Abs. 9 LBO f. Bad.-Württ.; Art. 62 Abs. 8 BayBO; § 67 Abs. 8 BauOBln; § 68 Abs. 9 BremLBO; § 65 Abs. 8 HBauO; § 46 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 NBauO; § 64 Abs. 9 BauO NW; § 67 Abs. 8 BauO f. d. Saarl.; § 67 Abs. 8 LBO f. Schl.-H., die unter anderem eine solche Anordnung der Garagen und Stellplätze auf den Grundstücken fordern, die verhindert, daß durch die Benutzung der Abstellflächen die Gesundheit der Bewohner der Grundstücke geschädigt und das Arbeiten und Wohnen, die Ruhe und die Erholung in der Umgebung durch Lärm und Gerüche über das zumutbare Maß hinaus gestört werden.
Diese Bestimmungen haben ihr Vorbild in § 11 Abs. 1 S. 1 Teils. 2 Alt. 1 RGaO, der nach Auffassung des BVerwG, Beschl. v. 15. 6. 1955, BRS Bd. 4, V B 6 S. 328, gerade im Hinblick auf die Anforderungen an die hier entscheidende Standortwahl der Garagen und Stellplätze auf den Grundstücken planungsrechtlichen Inhalt hat und damit Bundesrecht ist; kritisch dazu Bender/Dohle, Rndnr. 232, die wohl dazu neigen, auch Regelungen über den Standort einer baulichen Anlage auf dem Baugrundstück ausschließlich dem Bauordnungsrecht zugehörig zu betrachten; s. noch Rndnrn 245 und 246.
Doch braucht diese Frage hier nicht entschieden zu werden, da sich die Standortvorschriften der Landesbauordnungen in erster Linie an den Bauwilligen richten, während § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO als eine Vorschrift, die vor allem den Charakter des ganzen Baugebietes erhalten will und die damit die Zulässigkeit eines Vorhabens unter bodenrechtlichen Aspekten normiert, unmittelbar den Träger der Bauleitplanung bindet; s. dazu auch Thiel/Frohberg, Garagenbaurecht, § 9 BBauG Anm. 1 S. 17

a. Belästigungen oder Störungen für die Wohnbevölkerung

Die erste Voraussetzung für eine Unzulässigkeit der Stellplätze und Garagen im Einzelfall ist gemäß § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO, daß von ihnen Störungen oder Belästigungen für die Wohnbevölkerung ausgehen können. Nach allem bisher Ausgeführten muß gerade für geplante Festsetzungen von größeren Abstellflächen im Bebauungsplan nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BBauG, wie sie in Wohngebieten mit konzentrierter Bauweise üblich sind, mit dieser Gefahr stets gerechnet werden[78].

Doch selbst kleinere Flächen für Stellplätze und Garagen, die unmittelbar an die Wohnhäuser grenzen, bergen diese Gefahr in sich. Dabei wird man nicht einmal auf den Auffangtatbestand des ‚Belästigens' zurückzugreifen haben, sondern kann auch wenige Stellplätze und Garagen als ‚störend' im Sinne des § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO auffassen.

Es ist nämlich bei der Anwendung dieser Vorschrift zu beachten, daß ausschließlich städtebauliche Gesichtspunkte berücksichtigt werden dürfen[79]. Der Störungsbegriff des Städtebaurechts aber erfaßt mehr als eine bereits verwirklichte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, wofür er im Polizei- und Ordnungsrecht steht[80]. Würde dieser in den hier zu beurteilenden Fällen zugrunde liegen, dann müßte jeweils ein Gesundheitsschaden der Anwohner durch die Nutzung der Stellplatz- und Garagenflächen zu befürchten sein.

---

78) s. oben S. 66 und 73; s. auch Vornorm DIN 18 005 Blatt 1 „Schallschutz im Städtebau", Abschn. 2.1.2., abgedr. bei Fickert/Fieseler, Anhang 7 S. 410

79) s. auch § 15 Abs. 3 BauNVO; dieses Gebot folgt jedoch schon aus der Stellung des § 15 BauNVO innerhalb des Städtebaurechts, so daß es sich auch ohne den ausdrücklichen Hinweis von selbst verstanden hätte

80) für viele Drews-Wacke, S. 56; Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht S. 56

Der moderne Städtebau will jedoch mehr als den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Seine Ziele finden sich, wie bereits dargestellt, in § 1 Abs. 4 und 5 BBauG konkretisiert[81]. Aus § 1 Abs. 4 S. 3 BBauG geht hervor, daß die kommunale Bauleitplanung, die den Städtebau in erster Linie verwirklicht, auch den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung dienen soll. Wohnbedürfnisse aber umfassen nicht allein das Bedürfnis nach gesundem Wohnen, sondern schließen ebenso das Interesse der Bewohner an Ruhe und Erholung ein[82].

Folglich stören Stellplätze und Garagen im Sinne des § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO schon dann, wenn sie ein ruhiges und erholsames Wohnen der Anlieger verhindern, ohne daß es zu Gesundheitsschäden kommen muß.

Mithin hängt die Unzulässigkeit der Festsetzung von Flächen für Stellplätze und Garagen insbesondere nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BBauG in der unmittelbaren Nähe der Wohnblöcke und Hochhäuser davon ab, daß durch deren Nutzung die ausgehenden Störungen für die Umgebung nach der Eigenart des Gebietes unzumutbar sind.

b. Die Unzumutbarkeit der Störungen für die Umgebung

Daß die in ihrer Gesundheit oder wenigstens in ihrem Ruhebedürfnis beeinträchtigten Anlieger in der Umgebung der störenden Stellplätze und Garagen wohnen, ist hier nicht weiter zweifelhaft, da der Begriff der „Umgebung" im Sinne des § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO zumindest alle baulichen und sonstigen Anlagen in demselben Baugebiet umschließt und die Flächen für Stellplätze und Garagen gerade in den Wohngebieten festgesetzt werden, wie sich aus § 12 Abs. 2 BauNVO ergibt.

Ob die Störungen für die Umgebung unzumutbar sind, ist nach objektiven Maßstäben zu bestimmen[83]. Maßgebend

---

81) so auch Fickert/Fieseler, Tn 150 S. 187

82) so Kübler/Speidel, Teil II Rndnr. 98 S. 139

83) s. Kübler/Speidel, Teil II Rndnr. 114 S. 149

sind die Einwirkungen auf den jeweiligen Durchschnittsmenschen; weder darf auf besonders empfindliche und nervöse noch auf ungewöhnlich robuste Naturen abgestellt werden[84].

Soweit danach die Gesundheit der Wohnbevölkerung durch die Kraftfahrzeugimmissionen von den Abstellflächen gefährdet zu werden droht, sind die Störungen in jedem Fall unzumutbar, da es niemandem zugemutet werden darf, die Schädigung seiner Gesundheit hinzunehmen[85].

Soweit danach ‚lediglich' die Bedürfnisse der Anrainer nach einem ruhigen und erholsamen Wohnen beeinträchtigt zu werden drohen, ohne daß Gesundheitsgefährdungen zu befürchten sind, kann nicht pauschal entschieden werden, ob die geplanten Stellplätze und Garagen für die Umgebung unzumutbar sind. Vielmehr hängt diese Entscheidung hier gemäß § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO von der Eigenart des betroffenen Gebietes ab.

Auf diese Differenzierung ist bei der Anwendung des § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO unbedingt zu achten, da ausschließlich der Wohnwert, nicht aber die Gesundheit baugebietsmäßig unterschieden ist, deren Schädigung durch Kraftfahrzeugimmissionen daher auch nicht nach den verschiedenen dem Wohnen dienenden Gebieten unterschiedlich beurteilt werden kann[86].

Die Mehrzahl der Massengaragen und Massenstellplätze wird jedoch nur ein angenehmes Wohnen der Anlieger stören, so daß eine Untersuchung des jeweiligen besonderen Baugebietscharakters unerläßlich ist.

---

84) einhellige Ansicht; s. OVG Münster, Urt. v. 3. 11. 1966, BRS Bd. 17 Nr. 76 S. 135 (136); VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 8. 7. 1970, BRS Bd. 23 Nr. 111 S. 184 (185); Brügelmann/Förster, BBauG, § 15 BauNVO Anm. 3 c; Fickert/Fieseler, Tn 148 a S. 183; Kübler/Speidel, Teil II Rndnr. 114 S. 149

85) s. im übrigen oben Abschn. B II 2 a S. 59 und 60

86) so insbes. Fickert, BauR 1973 S. 7; s. auch oben Abschn. B II 2 b S. 62

c. Die Eigenart des Gebietes

Die Eigenart des jeweiligen Baugebietes ergibt aich aus der allgemeinen Zweckbestimmung, die die Absätze 1 der §§ 2 - 9 BauNVO der entsprechenden Baugebietsart zuordnen[87]. Der Zweck bestimmt sich insbesondere nach der von Gebiet zu Gebiet wechselnden Intensität, mit der die Wohnbedürfnisse geschützt werden.

Folglich ist dem unterschiedlichen Grad der Wohnschutzintensität hier für diejenigen Baugebiete nachzugehen, in denen die in Rede stehende konzentrierte Wohnblockbebauung zulässig ist. Diese ist gemäß den §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 S. 1, 6 Abs. 2 S. 1 jeweils i. V. m. 17 Abs. 1 BauNVO ohne Ausnahme zugelassen in den reinen Wohngebieten, den allgemeinen Wohngebieten und den Mischgebieten. Da sich nach meiner Erfahrung auch nur in diesen Baugebieten Reihenhäuser, Wohnblöcke und Hochhäuser befinden, soll die Untersuchung, ob und inwieweit größere Flächen für Stellplätze sowie Garagen in der unmittelbaren Nähe jener Wohnungen festgesetzt werden dürfen, auf diese drei Gebiete begrenzt werden.

(1) Reine Wohngebiete

Nach § 3 Abs. 1 BauNVO dienen die reinen Wohngebiete ausschließlich dem Wohnen. Ausnahmsweise sind nach § 3 Abs. 3 kleinere Betriebe zur Deckung des täglichen Bedarfs zulässig, die sich dadurch auszeichnen, daß sie nicht die Wohnruhe der Bevölkerung stören.

Mithin brauchen auch nur solche Belästigungen hingenommen zu werden, die sich aus der üblichen Wohnnutzung ergeben; die ausnahmsweise zulässigen baulichen Anlagen haben sich dem Ziel, die größtmögliche Wohnruhe zu sichern, unterzuordnen[88].

---

87) ebenso Kübler/Speidel, Teil II Rndnr. 122 S. 156

88) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 3 BauNVO Rndnr. 3; Fickert/Fieseler, Tn 66 S. 78

Wenn auch hier größere Stellplatz- und Garagenflächen nach § 12 Abs. 2 BauNVO zulässig sind, da sie allein den durch die zugelassene erhöhte Wohnnutzung verursachten Bedarf abdecken, so ist es doch fraglich, ob die von ihnen ausgehenden Störungen noch aus der üblichen Nutzung herrühren. Zumindest erhöht sich die Störung des Wohnens in einem Massenbaugebiet nicht im gleichen Maße wie die Störung durch die Benutzung von Massenstellplätzen und -garagen. Man wird also als Maßstab der sich aus der üblichen Wohnnutzung ergebenden Störung stets jene zu setzen haben, die mit einer Einzelwohnung verbunden ist.

Nun wird sich diese Störung nicht unbedingt in eine feste Größe für die zulässige Festsetzung von Abstellflächen für Kraftfahrzeuge in diesem Wohngebiet umsetzen lassen, da auch die Bewohner eines Ein- bis Zweifamilienheimes oftmals schon mehr als nur einen Stellplatz oder eine Garage benötigen.

So hielt das Oberverwaltungsgericht Münster im Jahre 1963 die Festsetzung einer Fläche für sieben Garagen auf einem Grundstück von 100 qm in einem reinen Wohngebiet hinsichtlich der damit verbundenen Geräusche und Gerüche für die Anwohner noch für zumutbar und zulässig[89]. Gelzer bezeichnet diese Zahl allerdings als „nahe der Höchstgrenze liegend"[90]. Das OVG Münster selbst sah sich außerstande, die Höchstgrenze in festen Zahlen auszudrücken, da solche Zahlen seiner Auffassung nach von der ansteigenden Motorisierung abhingen[91].

Hingegen sah das Oberverwaltungsgericht Lüneburg die Höchstgrenze bereits im Jahre 1959 bei zehn Garagen erreicht und erklärte es für unzulässig, noch zehn wei-

---

89) Urt. v. 3. 10. 1963, BRS Bd. 14 B 4 S. 215 (216)
90) Gelzer, Rndnr. 426
91) Urt. v. 3. 10. 1963, a. a. O. S. 217

tere hinzuzubauen[92]. Im einzelnen führt es aus, daß eine Massierung von Garagen, die in ihrer Ausfahrtrichtung sämtlich gegen die Wohngrundstücke gerichtet sind, für die Bewohner dieser Grundstücke notwendige Beeinträchtigungen nach sich ziehen muß, die mit dem Zweck der Vorschrift, jede erhebliche Störung von Ruhe und Erholung in der Umgebung zu verhindern, nicht mehr zu vereinbaren ist, selbst wenn man davon ausgehe, daß der erzeugte Lärm noch nicht gesundheitsgefährdend sein wird[93]. Das vorhandene Bedürfnis nach den zehn weiteren Garagen habe sich hier wegen der besonderen Art des Baugebietes dem besonders geschützten Bedürfnis der Bewohner nach Ruhe und Erholung unterzuordnen[94].

Aus ähnlichen Erwägungen hat neun Jahre später das Oberverwaltungsgericht Bremen schon fünf vorgesehene Stellplätze für ein Mehrfamilienhaus mit sieben Wohnungen auf dem Wohngrundstück für unzulässig erklärt[95].

Allerdings ist es zu dieser Entscheidung aufgrund ganz besonderer Umstände gelangt, da die Stellplätze in einer nur geringen Entfernung von den Rückfronten der benachbarten Häuser, welche nach Süden, Westen und Südosten in nahezu geschlossener Bauweise mit mehreren Geschossen errichtet worden waren, geplant wurden. Das OVG führt dazu aus, daß gerade dadurch der Schall in besonderem Maße reflektiert würde und die Abgase der Motoren infolge der vorherrschenden Windrichtung unmittelbar in die gartenseitigen Fronten dieser Häuser geblasen würden, ohne noch einen Abzug zu finden[96].

---

92) Urt. v. 6. 11. 1959, BRS Bd. 9, V B 6 S. 208 - 211 (bestätigt durch das Urt. d. BVerwG v. 27. 1. 1967, BVerwGE 26, 103 (109) = BRS Bd. 18 Nr. 84 S. 149 (152/153))

93) OVG Lüneburg, a. a. O. S. 209

94) OVG Lüneburg, a. a. O. S. 210

95) Urt. v. 27. 2. 1968, BRS Bd. 20 Nr. 109 S. 169 - 172

96) OVG Bremen, a. a. O. S. 170

Bemerkenswert sind jedoch dann die weiteren grundsätzlichen Darlegungen des Oberverwaltungsgerichts:[97] Seiner Auffassung nach könne die explosive Entwicklung der Motorisierung es nicht rechtfertigen, eine entsprechend höhere Anzahl von Stellplätzen und Garagen in den besonders geschützten Gebieten hinnehmen zu müssen. Ein zugestandenes vorhandenes Bedürfnis könne eben in keinem Fall eine zu befürchtende Störung der Wohnverhältnisse beseitigen. Das nun müsse bedeuten, daß die Befriedigung des Bedürfnisses nach genügenden Stellplätzen und Garagen zurückzustehen habe, wenn dadurch im Einzelfall Störungen für die Bewohner entstehen würden.

Es ist erfreulich, daß das OVG Bremen insoweit die Auffassung des Oberverwaltungsgerichtes Münster zurückweist und klarstellt, daß es nicht von der Höhe der Motorisierung abhängt, ob die Nutzung der Stellplätze und Garagen das Wohnen stört oder nicht, sondern daß die Zulässigkeit der Abstellflächen für die Kraftfahrzeuge im Einzelfall ausschließlich von der zu erwartenden Störung und dem jeweiligen Charakter des Baugebietes zu beurteilen ist.

Aus allen drei Entscheidungen läßt sich für die Bauleitplanung trotz der zum Teil voneinander abweichenden Begründungen immerhin der Schluß ziehen, daß größere Stellplatz- und Garagenflächen, die mehr als zehn Personenkraftwagen aufnehmen können, für die angrenzenden Bewohner im reinen Wohngebiet eine unzumutbare Störung im Sinne des § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO darstellen[98].

Um den durch die zugelassene Wohnnutzung bei konzentrierter Bauweise verursachten hohen Bedarf dennoch zu decken, wäre demnach nur eine Planung zulässig, die

---

97) zum folgenden OVG Bremen, Urt. v. 27. 2. 1968, BRS Bd. 20 Nr. 109 S. 169 (171)

98) ebenso wohl Thiel/Hohberg, Garagenbaurecht, § 15 BauNVO Anm. 1 S. 34

Gemeinschaftsstellplätze und Gemeinschaftsgaragen nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BBauG in einem nicht mehr störenden vertretbaren Abstand von den Wohnungen entfernt festsetzt[99]. Als nicht mehr störend und vertretbar wird von der Rechtsprechung eine Entfernung von 300 m zwischen den Abstellflächen und den Wohnungen angesehen, da diese noch bequem zu Fuß überbrückt werden kann[100].

Lassen die örtlichen Verhältnisse indes die Wahrung eines solchen Abstandes nicht zu, können die Störungen für die Umgebung durch Festsetzungen von Anpflanzungsgeboten nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BBauG auf das zumutbare Maß gemindert werden[101]. Insoweit kann § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO also gebieten, neben den Flächen für Stellplätze und Garagen gleichzeitig Anpflanzungsgebote im Bebauungsplan festzusetzen.

(2) Allgemeine Wohngebiete

Im Gegensatz zu den reinen Wohngebieten dienen die allgemeinen Wohngebiete nicht ausschließlich, sondern gemäß § 4 Abs. 1 BauNVO nur vorwiegend dem Wohnen. Daher sind in den allgemeinen Wohngebieten neben den Wohngebäuden sowohl die der Versorgung des Gebietes dienenden Anlagen als auch Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke allgemein zulässig[102]. Ausnahmsweise können nach § 4 Abs. 3 BauNVO sogar Betriebe des Beherbergungsgewerbes und Tankstellen zugelassen werden; Betriebsarten, die beide einen erheblichen Kraftfahrzeugverkehr verursachen.

Daran wird deutlich, daß die allgemeinen Wohngebiete

---

99) so auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 9 Rndnr. 74

100) s. nur BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1969, BRS Bd. 22 Nr. 115 S. 179 (181) nach Thiel/Frohberg, Garagenbaurecht, § 2 RGaO Anm. 14 b S. 131

101) ebenso Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 9 Anm. II 12 b aa S. 32

102) s. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 4 BauNVO Rndnr. 7

nicht den vorrangigen Schutz vor Störungen aller Art wie die reinen Wohngebiete genießen, sondern daß deren Bewohner um der Befriedigung gewisser Versorgungsbedürfnisse willen die sich daraus ergebenden Störungen hinzunehmen haben.

Andererseits gehen mit den allgemein oder ausnahmsweise zulässigen Anlagen nach § 4 Abs. 2 Nrn 2 und 3, Abs. 3 BauNVO wiederum nicht solche Störungen einher, daß sie sich mit den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung nicht mehr vertragen. Es trifft daher zu, wenn das Oberverwaltungsgericht Berlin gerade auch für das allgemeine Wohngebiet feststellt, daß in ihm ein ruhiges Wohnen der ansässigen Bevölkerung gewährleistet sein muß[103].

Größere Flächen für Stellplätze und Garagen verursachen jedoch ein Maß an Lärm- und Schadstoffemissionen, die jene der zulässigen Versorgungsanlagen bei weitem übersteigen. Infolgedessen dürften diese Störungen wie im reinen Wohngebiet so auch hier gemäß § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO für die Umgebung unzumutbar sein.

Mithin darf die Gemeinde auch in den allgemeinen Wohngebieten keine größeren Flächen für Stellplätze und Garagen in unmittelbarer Nähe der Wohnungen im Bebauungsplan festsetzen, sondern muß sie ebenfalls in einem nicht mehr störenden und vertretbaren Abstand von den Wohnungen entfernt ausweisen.

Falls dieser Abstand wegen der üblichen knappen Raumverhältnisse nicht eingehalten werden kann, sind auch hier als Abschirmungen vor den Emissionen Anpflanzungsgebote nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BBauG zwischen den Wohnungen und den Abstellflächen erforderlich[104]).

---

103) Urt. v. 28. 4. 1967, BRS Bd. 18 Nr. 17 S. 24

104) so gleichfalls auch hier Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 9 Anm. II 12 b aa S. 32

(3) Mischgebiete

Zu prüfen bleibt, ob sich ein anderes Ergebnis für die Mischgebiete ergibt, in denen häufig Wohnungskonzentrationen zu beobachten sind. Nach § 6 Abs. 1 BauNVO dienen die Mischgebiete neben dem Wohnen gleichwertig der Unterbringung des nicht wesentlich störenden Gewerbes[105]. Im Gegensatz zu den - reinen und allgemeinen - Wohngebieten wird in ihnen also nicht vorrangig das Wohnen geschützt, wie es noch in den ersten Entwürfen zur Baunutzungsverordnung beabsichtigt war[106].

Von der nach § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO maßgeblichen Eigenart her haben die Bewohner der Mischgebiete demnach gewisse Störungen hinzunehmen, die durch die allgemein zulässigen nicht wesentlich störenden Betriebe gemäß § 6 Abs. 2 Nrn 2 - 7 BauNVO bedingt sind[107].

Dieser herabgesetzte Schutz des Wohnens drückt sich auch in § 12 Abs. 1 BauNVO aus, wonach in den Mischgebieten Stellplätze und Garagen ohne die Beschränkung des Abs. 2 zulässig sind.

Die durch die Formulierung „nicht wesentlich" ausgedrückte Heraufsetzung des Störungsgrades erfaßt auch die Vorschrift des § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO, da die nach ihr im Einzelfall unzumutbaren Störungen eben gerade durch die besondere Eigenart des Gebietes relativiert werden[108].

---

105) so auch Fickert/Fieseler, Tn 94 S. 105; Knaup, BauNVO, § 6 Anm. zu Abs. 1 S. 32

106) s. § 6 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 4 des Entwurfes einer Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) v. 15. 2. 1962, BR-Drucks. 53/62 v. 16. 2. 1962, wo das Wort „wesentlich" fehlt; ausführlich dazu Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 6 BauNVO Rndnr. 4

107) ebenso Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 6 BauNVO Rndnr. 6; Fickert/Fieseler, Tn 94 S. 105

108) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 2 BauNVO Rndnr. 62; § 15 BauNVO Rndnr. 30

Demnach müßte der heraufgesetzte zulässige Störungsgrad gleichfalls für die großflächigen Stellplätze und Garagen gelten, so daß sie nach § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO in Mischgebieten nur dann unzulässig wären, wenn sie wesentlich stören und dies für die Umgebung unzumutbar ist.

Eine wesentliche Störung liegt vor, wenn sie nach objektiven Maßstäben zu einer Gesundheitsgefahr und nicht lediglich zu einer Beeinträchtigung der Wohnbedürfnisse im Hinblick auf ein ruhiges und erholsames Wohnen führen kann[109]. Von der Gesundheitsgefahr läßt sich sodann ohne weiteres auf die Unzumutbarkeit der Störungen schließen[110].

Eine unmittelbare Gesundheitsgefahr durch die Nutzung der Stellplätze und Garagen wird jedoch nur in außergewöhnlichen Einzelfällen anzunehmen sein. Von ihr kann ausgegangen werden, wenn die Abstellflächen für so viele Kraftfahrzeuge geplant sind, daß auf ihnen ein Verkehr wie auf einer Hauptverkehrsstraße herrschen würde[111].

Doch fragt sich, ob daraus in der Regel die einschränkungslose Zulässigkeit der Stellplätze und Garagen in den Mischgebieten folgt.

Dieses Ergebnis würde außer Acht lassen, daß die nach § 6 Abs. 2 Nrn 2 - 7 BauNVO zulässigen Betriebe nur tagsüber während der üblichen Arbeitszeit die Wohnruhe der Bevölkerung stören, daß sie aber das besondere Ruhe- und Erholungsbedürfnis der Bewohner zur Nachtzeit sowie an Sonn- und Feiertagen gerade nicht belasten[112].

---

109) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 6 BauNVO Rndnr. 25

110) s. oben diesen Abschnitt, Punkt 2 b, S. 77

111) so auch VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 8. 7. 1970, BRS Bd. 23 Nr. 111 S. 184 (185), in Bezug auf eine geplante Tiefgarage für 630 Pkw

112) s. auch Müller/Neuffer, BauNVO, § 6 Anm. zu Abs. 1 S. 55

Daraus kann nur geschlossen werden, daß sich der geminderte Wohnschutz in den Mischgebieten auf die Tageszeit beschränken soll[113]. Mithin muß in ihnen wenigstens eine auskömmliche und ungestörte Nachtruhe gewährleistet bleiben[114].

Insoweit können in Mischgebieten nur solche großflächigen Stellplätze und Garagen unbedenklich sein, die den täglichen Geschäftsverkehr der nach § 6 Abs. 2 Nrn 2 - 7 BauNVO zulässigen Betriebe aufzunehmen bestimmt sind[115].

Anders steht es dagegen mit den privaten Großflächen für Stellplätze und Garagen, die von der Wohnbevölkerung genutzt werden. Diese werden gewöhnlich bis tief in die Nacht von Heimkehrenden angefahren und von Besuchern wieder verlassen. Deshalb können diese Stellplätze und Garagen nicht mit den zugelassenen unwesentlich störenden Betrieben verglichen werden.

Folglich müssen selbst im Mischgebiet Festsetzungen von Flächen für Garagen und Stellplätze in unmittelbarer Nähe der Wohnblöcke als unzulässig betrachtet werden[116]. Auch hier haben die Gemeinden also Flächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BBauG in einem ausreichenden und vertretbaren Abstand zu den Wohnungen festzusetzen oder die Wohnungen zumindest durch Anpflanzungsgebote nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BBauG vor den Kraftfahrzeugimmissionen abzuschirmen.

Somit führt die Anwendung des § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO in sämtlichen zum Wohnen bestimmten Gebieten zur Unzulässigkeit der Festsetzung von größeren Flächen für Stellplätze und Garagen unmittelbar neben den Wohnungen der Reihenhäuser und Wohnblöcke.

---

113) ebenso Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 6 BauNVO Rndnr. 26, Müller/Neuffer, a. a. O.

114) so auch OVG Berlin, Urt. v. 7. 1. 1966, BRS Bd. 17 Nr. 156 S. 268 = BBauBl. 1966 S. 357

115) so VGH Bad.-Württ., Urt. v. 20. 6. 1966, BRS Bd. 17 Nr. 79 S. 142 (144)

116) so auch VGH Bad.-Württ., Urt. v. 5. 11. 1969, BRS Bd. 22 Nr. 116 S. 183 (185/186)

Zweite Fallgruppe: Die Ansiedlung von Gewerbebetrieben

Die meisten Gemeinden sind darauf angewiesen, möglichst viele Gewerbebetriebe auf ihrem Gebiet anzusiedeln, um ihr Steueraufkommen zu erhöhen und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Dieser positiven Seite der Gewerbe- und Industrieansiedlung steht als eine negative gegenüber, daß zahlreiche Gewerbebetriebe, - darunter insbesondere die größeren und die nach § 16 GewO[117] genehmigungspflichtigen -, die natürliche Umwelt durch erhebliche Lärm- und Schadstoffemissionen belasten[118].

Nach dem heutigen Stand der Technik wird es auch kaum möglich sein, alle Betriebe völlig emissionsfrei arbeiten zu lassen[119]. Dies gilt um so mehr für die genehmigungspflichtigen Anlagen, die ohne weiteres als gefahrenträchtig anzusehen sind, weil bei keiner von ihnen mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann, daß sich die Gefahren, die zu ihrer Unterwerfung unter die Genehmigungspflicht geführt haben, irgendwann einmal bemerkbar machen, selbst wenn sämtliche Auflagen zum Schutze der Bevölkerung vor Immissionen aufgrund der §§ 18 und 25 Abs. 3 GewO erfüllt werden[120].

---

117) Gewerbeordnung für das Deutsche Reich i. d. F. v. 26. 7. 1900 (RGBl. S. 871) sowie insbes. d. Änd.-Gesetzes v. 22. 12. 1959 (BGBl. I S. 781)

118) zu den Emissionen verschiedener Industriezweige s. im einzelnen in den Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung 1971, zu BT-Drucks. VI/2710, S. 362, 363/364, 365/366, 370, 374/375, 380/382, 391, 400 - 404/407, 513 - 515, 527 - 529; zum Anteil der Produktionsanlagen an der Luftverschmutzung, s. Umweltprogramm, BT - Drucks. VI/2710 S. 42 Tabelle 3

119) s. auch OVG Münster, Urt. v. 25. 8. 1971, BauR 1972 S. 34 (35) und Urt. v. 12. 4. 1972, DVBl. 1972 S. 687 (689/690)

120) so BVerwG, Beschl. v. 10. 7. 1964, GewArch 1964 S. 244 (245); OVG Münster, Urt. v. 25. 8. 1971, BauR 1972 S. 34/35; dazu näher Urt. v. 12. 4. 72, DVBl. 1972 S. 687 (690) Punkt II 2 a

Aus diesem Grunde darf es auf die bauplanungsrechtlichen Standortüberlegungen von vornherein keinen Einfluß haben, daß die gewerblichen oder industriellen Anlagen durch die Beachtung von Schutzauflagen nicht stören werden, zumal bei der unbeschränkten Ausweisung eines Industriegebietes gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO auch erheblich störende Betriebe zulässig sind[121].

Folglich wird sich jede industrieansiedlungswillige Gemeinde immer wieder vor die Frage gestellt sehen, wo sie auf ihrem Gebiet die Standorte für diejenigen Gewerbe und Industrien, deren Betriebe ohne Emissionen nicht arbeiten können oder in dieser Hinsicht irgendwie gefahrenträchtig sind, in ihrem Flächennutzungsplan und besonders in den Bebauungsplänen ausweisen soll. Daraus kristallisiert sich als juristisches Problem, wie in diesem Fall der Zielkonflikt zwischen der Gesundheit und den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung einerseits und den Bedürfnissen der Wirtschaft andererseits im Sinne des § 1 Abs. 4 und 5 BBauG zu lösen ist.

A. Die Ansiedlung von Gewerbebetrieben innerhalb der dem Wohnen dienenden Gebiete

Soll ein Gewerbebetrieb unmittelbar in ein dem Wohnen dienendes Gebiet gelegt werden, so bestimmt sich dessen Zulässigkeit ohne weiteres nach den positiv-rechtlichen Vorschriften der Baunutzungsverordnung. In ihrem ersten Abschnitt, den sogenannten Baugebietsvorschriften, ist von der Ermächtigung des § 2 Abs. 10 Nr. 1 Buchst. a und Nr. 2 BBauG Gebrauch gemacht worden, den Gemeinden die Art der baulichen Nutzung im Sinne des § 5 Abs. 2 Nr. 1 BBauG für den Flächennutzungsplan und im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a BBauG für den Bebauungs-

---

121) so BVerwG, Urt. v. 10. 7. 1964, GewArch 1964 S. 244 (245); OVG Münster, Urt. v. 25. 8. 1971, BauR 1972 S. 34; Urt. v. 12. 4. 1972, DVBl. 1972 S. 687 (690) Punkt II 2 b; Sendler, WiR 1972 S. 471/472 Abschn. 3; Ziegler, BauR 1973 S. 140

plan sowie die in den Baugebieten zulässigen baulichen und sonstigen Anlagen vorzuschreiben.

I. Die dem Wohnen dienenden Gebiete

In Ausfüllung dieses Rahmens hat der Verordnungsgeber in § 2 Abs. 1 BauNVO die Kleinsiedlungsgebiete, in § 3 Abs. 1 die reinen Wohngebiete, in § 4 Abs. 1 die allgemeinen Wohngebiete, in § 5 Abs. 1 die Dorfgebiete und in § 6 Abs. 1 die Mischgebiete - ausschließlich, vorwiegend oder unter anderem - zum Wohnen bestimmt. Überdies sind Wohnungen nach § 7 Abs. 2 Nr. 7 und Abs. 3 Nr. 2 BauNVO in den Kerngebieten zugelassen, doch dienen diese gemäß § 7 Abs. 1 in erster Linie der Wirtschaft.

Diese dem Wohnen dienenden Gebiete muß die Gemeinde, soweit es erforderlich ist, gemäß § 1 Abs. 2 Nrn 1 - 6 BauNVO in ihrem Flächennutzungsplan darstellen und gemäß § 1 Abs. 3 S. 1 i. V. m. Abs. 2 Nrn 1 - 6 BauNVO im Bebauungsplan festsetzen. Nach § 1 Abs. 3 S. 2 BauNVO werden die Bestimmungen der §§ 2 ff. mit der Festsetzung der dem Wohnen dienenden Gebiete im Bebauungsplan Bestandteil dieses Planes. Dadurch sind die Gemeinden bereits gehindert, ihre Flächen nach eigenem Gutdünken zu beplanen, ohne auf das Wohnen der Bevölkerung Rücksicht zu nehmen. Von dieser Einschränkung ihrer Gestaltungsfreiheit können sie sich auch nicht durch die Anwendung des § 1 Abs. 5 BauNVO befreien, da die Eigenart des Baugebietes gewahrt bleiben muß.

II. Das Verbot von störenden Gewerbebetrieben

In sämtlichen dem Wohnen dienenden Gebieten hat nun der Verordnungsgeber die Errichtung von störenden Gewerbebetrieben ausnahmslos für unzulässig erklärt[122].

---

122) s. im einzelnen die §§ 2 Abs. 3 Nr. 4; 3 Abs. 3; 4 Abs. 3 Nr. 2; 5 Abs. 2 Nr. 7; 7 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO

Lediglich für die Mischgebiete hat er dieses Verbot gamäß § 6 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO durch die Zulassung von ‚nicht wesentlich' störenden Gewerbebetrieben etwas gelockert.

1. Der Begriff der Störung

In der ersten Fallgruppe habe ich im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung von größeren Flächen für Garagen und Stellplätze aufgezeigt, daß der Störungsbegriff des § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO im Sinne des Städtebaurechts auszulegen ist, wie dies von § 15 Abs. 3 ausdrücklich klargestellt wird[123].

Nichts anderes kann für den Begriff der Störung in den Baugebietsvorschriften, deren städtebaurechtlicher Charakter durch den Verbund mit einigen städtebaulichen Leitbildern aus den Absätzen 4 und 5 des § 1 BBauG besonders deutlich hervortritt, gelten[124].

Demzufolge stören nicht nur jene Gewerbebetriebe, deren Immissionen die Gesundheit der Wohnbevölkerung gefährden könnten, sondern ebenso auch diejenigen, deren Immissionen die Bedürfnisse nach einem ruhigen und erholsamen Wohnen beeinträchtigen[125].

Einzig in den Mischgebieten ist diese Toleranzschwelle dadurch, daß erst die ‚wesentlich' störenden Gewerbebetriebe ausgeschlossen sind, etwas höher. Da eine wesentliche Störung nach objektiven Maßstäben eine Gesundheitsgefahr für die Wohnbevölkerung befürchten lassen muß[126], sind dort neben den nicht störenden Gewerbebetrieben auch solche zulässig, die

---

123) s. oben Abschn. C II 2 a S. 75

124) so auch OVG Lüneburg, Urt. v. 24. 8. 1962, BRS Bd. 13, A 3 S. 33 (35); Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 2 BauNVO Rndnr. 75; Meyer/Stich/Tittel, Bundesbaurecht, § 15 BauNVO Rndnr. 3 S. 606

125) s. schon Erste Fallgruppe, Abschn. C II 2 a S. 76

126) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 6 BauNVO Rndnr. 25

ein ruhiges und erholsames Wohnen der Bevölkerung stören.

2. Richtwerte für störende Immissionen

Ob die Immissionen der Gewerbebetriebe in diesem Sinne die Bevölkerung in den dem Wohnen dienenden Gebieten stören werden, ist nach medizinischen Gesichtspunkten objektiv zu ermitteln.

Hier ist nicht der Ort, darzustellen, ab welchen Werten die voraussichtlichen Lärm- und Schadstoffimmissionen die Wohnbedürfnisse beeinträchtigen oder gar die Gesundheit der Bewohner schädigen werden.

Anhaltspunkte für Lärmgrenzwerte innerhalb der einzelnen Baugebiete gibt die vom Fachnormenausschuß Bauwesen im Deutschen Normenausschuß im Mai 1971 herausgegebene, bereits zitierte Vornorm DIN 18 005 Blatt 1, „Schallschutz im Städtebau", Hinweise für die Planung; Berechnungs- und Bewertungsgrundlagen, die den Gemeinden in den meisten Bundesländern durch Erlaß des zuständigen Landesministers zur Anwendung bei der Bauleitplanung empfohlen worden ist[127]. Danach soll ein Planungsrichtpegel bzw. äquivalenter Dauerschallpegel in den reinen Wohngebieten von 50 dB (A) am Tage und 35 dB (A) nachts, in den Kleinsiedlungsgebieten und allgemeinen Wohngebieten von 55 dB (A) am Tage und 40 dB (A) nachts sowie in den Dorf- und Mischgebieten von 60 dB (A) am Tage und 45 dB (A) in der Nacht nicht überschritten werden[128].

---

127) Die Vornorm DIN 18 005 Blatt 1 findet sich abgedruckt bei Fickert/Fieseler, Anhang 7; die einzelnen Erlasse s. in: Erste Fallgruppe, Abschn. B II 2 b S. 62 Fußn. 49

128) s. Abschnitt 5, Tabelle 4, bei Fickert/Fieseler, Anhang 7 S. 414; s. zur Gesundheitsschädlichkeit des Lärms oben Erste Fallgruppe, Teil A S. 50, Abschn. B II 2 a S. 59

Aufzuzeigen war, daß durch die Festsetzung von Baugebieten gemäß § 1 Abs. 3 S. 1 i. V. m. Abs. 2 Nrn 1 - 5 BauNVO aufgrund der Baugebietsvorschriften der §§ 2 - 6 innerhalb des jeweiligen dem Wohnen dienenden Gebietes ein ausreichender Immissionsschutz gesichert sein müßte.

Insoweit stellen die Baugebietsvorschriften der Baunutzungsverordnung also das Ausführungsrecht zu den Planzielen des § 1 Abs. 4 S. 1 Alt. 2 und Abs. 4 S. 3 Halbs. 1 BBauG dar[129].

B. Die Ansiedlung von Gewerbebetrieben außerhalb der dem Wohnen dienenden Gebiete

In der Regel werden die Gemeinden jedoch gar nicht bestrebt sein, Gewerbebetriebe innerhalb der zum Wohnen bestimmten Gebiete anzusiedeln. Vielmehr werden sie versuchen, gerade die störenden Betriebe außerhalb der dem Wohnen dienenden Baugebiete in besonders dafür ausgewiesene Gewerbe- und Industriegebiete gemäß § 1 Abs. 2 Nrn 7 und 8, Abs. 3 S. 1 i. V. m. Abs. 2 Nrn 7 und 8 BauNVO zu holen.

Während die Gewerbegebiete nach § 8 Abs. 1 BauNVO vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben dienen, sind die Industriegebiete gemäß § 9 Abs. 1 BauNVO ausschließlich zur Unterbringung von Gewerbebetrieben bestimmt, und zwar vorwiegend solcher Betriebe, die in den anderen Baugebieten unzulässig sind. Demnach würde jedenfalls die Festsetzung von Industriegebieten selbst jenen störenden Gewerbebetrieben, die wegen ihrer besonderen Gefährlichkeit nach § 16 GewO einer gewerberechtlichen

---

129) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 2 BauNVO Rndnr. 77; s. auch die Begründung im allgemeinen des vom damaligen Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung erstellten Entwurfes einer Rechtsverordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) vom 15. 2. 1962, BR-Drucks. 53/62 v. 16. 2. 1962, Zweiter Teil: ‚Begründung' S. 2

Genehmigungspflicht unterworfen sind, den Einzug in die Gemeinde ermöglichen.

Wenn nun die Gemeinde die Gewerbe- und Industriegebiete unmittelbar neben den zum Wohnen bestimmten Gebieten plante, drohten der Wohnbevölkerung erhebliche Störungen, da die Emissionen der Gewerbebetriebe erfahrungsgemäß die Grenzen desjenigen Gebietes, in denen sie zulässig sind, überschreiten und in Gebiete hineinwirken, in denen sie nicht zugelassen sind.

Es fragt sich, ob bauplanungsrechtliche Vorschriften ein unmittelbares Nebeneinander von Gewerbe- bzw. Industriegebieten und Wohngebieten unterbinden.

J. Positiv-rechtliche Vorschriften der Baunutzungsverordnung

1. Die Baugebietsvorschriften

Neumann ist der Ansicht, daß zur Lösung auch dieses Zielkonfliktes zwischen den Bedürfnissen der Wirtschaft sowie der Gesundheit und den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung auf die Baugebietsvorschriften der §§ 2 ff. BauNVO zurückzugreifen sei[130]. Er argumentiert, daß die Baugebietsarten der §§ 2 - 10 die deutliche Tendenz erkennen lassen, störungsanfällige Wohngebiete von emittierenden Gewerbe- und Industriebetrieben weitgehend fernzuhalten[131].

Seiner Auffassung muß entgegen gehalten werden, daß der Verordnungsgeber in der Baunutzungsverordnung keine ausdrücklichen Bestimmungen darüber getroffen hat, welche Gebiete aneinander grenzen dürfen und welche einen Abstand voneinander wahren müssen[132].

---

130) s. Neumann, Diss. Göttingen, S. 40 Fußn. 9

131) s. Neumann, a. a. O.

132) so auch Hess. VGH, Urt. v. 15. 3. 1968, ESVGH Bd. 18, 200 (208) = BRS Bd. 20 Nr. 13 S. 31 (37); OVG Münster, Urt. v. 12. 4. 1972, DVBl. 1972 S. 687 (689)

Nach § 2 Abs. 10 BBauG wäre der Bundesminister für Wohnungsbau überdies gar nicht zu solchen Regelungen ermächtigt, denn die Ermächtigung ist im hier streitigen Problem eindeutig darauf beschränkt, Vorschriften über die Art der baulichen Nutzung sowie über die in den Baugebieten zulässigen baulichen und sonstigen Anlagen zu erlassen. Ersichtlich hat der Verordnungsgeber in der Baunutzungsverordnung diesen Rahmen nicht überschritten; er hat in § 1 Abs. 1, 2 und 3 BauNVO die im Flächennutzungsplan darzustellenden Bauflächen und Baugebiete und die im Bebauungsplan festzusetzenden Baugebiete sowie in den §§ 2 - 11 die Eigenart der einzelnen Baugebiete und die in ihnen zulässigen baulichen Anlagen abschließend normiert, - mehr nicht!

Nach keiner Auslegungsmethode läßt sich daraus der Schluß ziehen, daß die Ausweisung von Gewerbe- und Industriegebieten unmittelbar neben zum Wohnen bestimmten Gebieten unzulässig ist[133].

2. § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO

Doch könnte in diesen Fällen wiederum § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO eingreifen mit der Folge, daß auch die störenden Gewerbebetriebe außerhalb der dem Wohnen dienenden Gebiete unzulässig sind, weil sie für die Umgebung nach der Eigenart dieser Gebiete unzumutbar sind.

a. Die Unzumutbarkeit der Störungen nach der Eigenart der dem Wohnen dienenden Gebiete

Daß die Störungen der in Frage stehenden Gewerbebetriebe für die Bevölkerung in den dem Wohnen dienenden

---

133) so auch Hess. VGH, Beschl. v. 15. 3. 1968, ESVGH 18, 200 (208) = BRS Bd. 20 Nr. 13 S. 31 (37); Urt. v. 17. 7. 1968, BRS Bd. 20 Nr. 19 S. 45 (46); Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 15 BauNVO Rndnr. 15; in diesem Sinne auch die Erlasse der auf S. 62 Fußn. 49 aufgeführten Bundesländer zur Berücksichtigung des „Schallschutzes im Städtebau", jeweils Ziff. 3

Gebieten, welche unmittelbar an die Gewerbe- und Industriegebiete angrenzen, unzumutbar sind, dürfte nach den bisherigen Ausführungen, insbesondere der Untersuchung über die Eigenart der zum Wohnen bestimmten Gebiete, keinem Zweifel unterliegen[134]. Auch wenn diese Gewerbebetriebe in den Gewerbe- und Industriegebieten liegen, vermögen ihre Immissionen dennoch die Gesundheit der benachbarten Wohnbevölkerung zu gefährden oder wenigsten deren Wohnbedürfnisse zu beeinträchtigen.

Doch reicht dies gemäß § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO nicht aus, die störenden Gewerbebetriebe in diesen Fällen für unzulässig zu erklären. Vielmehr wird außerdem vorausgesetzt, daß die benachbarten, dem Wohnen dienenden Gebiete, in die sich die Emissionen ausbreiten, zur Umgebung zählen.

b) Die Umgebung im Sinne des § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO

Ob die Umgebung im Sinne des § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO an den Grenzen des Baugebietes endet, in dem sich die störende Anlage befindet, oder ob sie sich in das benachbarte Baugebiet hinein erstreckt, ist sehr streitig.

Namhafte Kommentatoren vertreten in der Tat die Auffassung, daß die Umgebung im Sinne des § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO keine Baugebietsgrenzen kenne[135].

Eine Begründung wird zum einen aus dem Wortlaut dieser Vorschrift versucht. Wenn der Verordnungsgeber - anders als in Satz 1 - nicht von der Eigenart des Baugebietes, sondern schlechthin von der Eigenart des Gebietes spreche, könne das nichts anderes heißen, als

---

134) s. oben Abschn. A I und II 1 S. 89 und 90

135) so Brügelmann/Förster, BBauG, § 15 BauNVO Anm. 3 c; Fickert/Fieseler, Tn 148 S. 180; Meyer/Stich/Tittel, Bundesbaurecht, § 3 BauNVO Rndnr. 1 S. 597

daß er die Umgebung eben nicht nur auf das jeweilige Baugebiet beschränkt sehen wolle, sondern ohne Rücksicht auf irgendwelche Baugebietsgrenzen auf den gesamten Bereich ausgedehnt verstehe, auf den sich die Störungen auswirken könnten[136].

Insofern sei § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO das notwendige Korrektiv für nicht immer auszuschließende, teils willkürliche Einzelplanungen, die bei Begrenzung der Nachprüfbarkeit von Störungen auf das jeweils festgesetzte Baugebiet ansonsten einer Überprüfung auf ihre Vereinbarkeit mit den städtebaulichen Ordnungsprinzipien nach § 1 Abs. 4 und 5 BBauG entzogen würden; allein eine gebietsüberschreitende Interpretation des Begriffes der Umgebung sei geeignet, den notwendigen beiderseitigen Anpassungseffekt zu erzielen[137].

Zum anderen wird diese extensive Auslegung auf nachbarschützende Normen des Zivil- und Bauordnungsrechts sowie auf dem Immissionsschutz dienende Vorschriften gestützt[138].

Als dem Immissionsschutz dienende Vorschriften werden die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 16 der Gewerbeordnung (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft) vom 8. September 1964[139] und die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 16 der Gewerbeordnung - GewO, Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) vom 16. Juli 1968[140] herangezogen.

---

136) so Fickert/Fieseler, Tn 148 S. 181

137) so Meyer/Stich/Tittel, Bundesbaurecht, § 3 BauNVO Rndnr. 1 S. 597

138) s. insbes. Fickert/Fieseler, Tn 148 S. 180 - 182

139) erlassen vom Bundesminister für Gesundheitswesen, s. GMBl. 1964 S. 433

140) erlassen vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, s. Beil. z. BAnz. Nr. 137 v. 26. 7. 1968

Es trifft zu, daß die Technischen Anleitungen zur Reinhaltung der Luft und zum Schutze gegen Lärm Immissionsgrenzwerte[141] bzw. Immissionsrichtwerte[142] festgesetzt haben, die für den gesamten Einwirkungsbereich der von einer Anlage ausgehenden Emissionen maßgebend sind[143].

Fraglich ist aber, ob diese Technischen Anleitungen, deren sachlicher Geltungsbereich ausdrücklich auf die unter § 16 GewO fallenden Anlagen beschränkt ist[144], als Auslegungshilfe für eine Vorschrift des Baurechts dienen können. Wenn auch nachbarschützende Normen und solche des Immissionsschutzrechts unberührt neben den die Umwelt schützenden baurechtlichen Vorschriften stehen, so bedeutet dies noch nicht, daß sie auf die gegenseitige Auslegung Einfluß nehmen. Diese kann vielmehr nur aus dem die entsprechende Materie regelnden Gesetz heraus erfolgen[145].

Dabei muß der Ansicht Fickert/Fieselers ohne Vorbehalt zugestimmt werden, daß ohne eine hinreichende Berücksichtigung des Umweltschutzes eine befriedigende Lösung für die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung nicht gefunden werden kann[146]. Doch geht es nicht an, ein gewünschtes Ergebnis zur Auslegungsrichtlinie des § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO zu machen.

Jede Auslegung hat vom objektiv zu verstehenden Wortlaut der Norm auszugehen[147]:

Allein aus der fehlenden Vorsilbe Bau- in § 15 Abs. 1 S. 2 im Gegensatz zu Satz 1 läßt sich wohl kaum der

---

141) s. Abschn. 2.4 der TA Luft

142) s. Abschn. 2.32 der TA Lärm

143) dies wird ausdrücklich in Abschn. 2.323 der TA Lärm klargestellt

144) so Abschn. 1 von TA Luft und TA Lärm

145) ebenso Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 15 BauNVO Rndnr. 14; Kübler/Speidel, Teil II Rndnr. 102 S. 142/143

146) s. Fickert/Fieseler, Tn 150 S. 188

147) s. auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a. a. O.

Schluß ziehen, die Umgebung erstrecke sich über die Baugebietsgrenzen hinaus. Eher ist zu vermuten, daß diese Vorsilbe aus sprachlichen Gründen in Satz 2 nicht wiederholt worden ist. Offensichtlich bildet der Satz 2 des § 15 Abs. 1 lediglich einen Sonderfall des Satzes 1, wie dies das Attribut „insbesondere" ausdrückt; der Satz 1 aber meint mit „Baugebiet" zweifellos nur dasjenige, innerhalb dessen die bauliche Anlage im Einzelfall unzulässig sein soll.

Darüber hinaus deckt sich eine extensive Auslegung des Begriffes ‚Umgebung' nicht mit dem Zweck des § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO:

Ohne diese Vorschrift könnten Anlagen von den dem Wohnen dienenden Gebieten nicht ferngehalten werden, die zwar im Einzelfall Störungen erwarten lassen, jedoch nach der entsprechenden Baugebietsnorm zulässig sind. In diesem Sinne hat § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO eine echte Ergänzungsfunktion für die Baugebietsvorschriften.

Dem § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO überdies eine Korrektivfunktion für gemeindliche Fehlplanungen beimessen zu wollen, würde wohl gegen die gemeindliche Planungshoheit verstoßen. Den Gemeinden ist in eigener Verantwortung übertragen, die einzelnen Baugebiete gemäß den in § 1 Abs. 4 und 5 BBauG niedergelegten Planzielen harmonisch aufeinander abzustimmen. Gerade diese Aufgabe ist konstitutiver Bestandteil einer autonomen Planung, die durch eine ministerielle Verordnung, zu der keine Ermächtigung vorliegt, nicht einfach korrigiert werden darf[148].

Daraus folgt, daß § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO nicht jene Gewerbebetriebe erfaßt, die sich zulässigerweise im Gewerbe- oder Industriegebiet niederlassen wollen und

---

148) s. oben Abschn. B I 1 S. 94; ebenso Kübler/Speidel, Teil II Rndnr. 102 S. 142

von denen nach der Eigenart dieser Gebiete auch keine unzumutbaren Belästigungen oder Störungen ausgehen, obwohl sie in unzumutbarer Weise die Bevölkerung in den unmittelbar benachbarten, zum Wohnen bestimmten Gebieten stören werden. Diese Wohngebiete im weiteren Sinne gehören eben nicht mehr zur Umgebung[149].

Somit sind die Vorschriften der Baunutzungsverordnung nur sehr bedingt geeignet, die Bevölkerung wirksam vor störenden Gewerbebetrieben zu schützen. Flandeterminierende Kraft entfalten sie nur insoweit, als sie ein unmittelbares Nebeneinander von Wohnungen und emittierenden Gewerbebetrieben innerhalb desselben Gebietes unterbinden. Ein unmittelbares Nebeneinander von dem Wohnen dienenden Gebieten sowie Gewerbe- und Industriegebieten vermögen sie dagegen nicht zu verhindern. Selbst Gewerbebetriebe, die im Randbereich eines Gewerbe- oder Industriegebietes liegen und von dort in das unmittelbar angrenzende Wohngebiet gesundheitsschädigend emittieren, können nach der Baunutzungsverordnung nicht für unzulässig erklärt werden.

Mithin ist die Gemeinde bei der Darstellung und Festsetzung von Wohn- und Gewerbe- bzw. Industriegebieten allein durch das Gebot gerechter Abwägung nach § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG gebunden. Es bleibt zu untersuchen, was er diesbezüglich für einen wirksamen Immissionsschutz zu leisten vermag.

---

149) so auch die überwiegende Meinung, s. vor allem Hess. VGH, Urt. v. 7. 10. 1966, BRS Bd. 17 Nr. 56 S. 101 (106); Beschl. v. 15. 3. 1968, ESVGH Bd. 18 S. 200 (208) = BRS Bd. 20 Nr. 13 S. 31 (37); Urt. v. 17. 7. 1968, BRS Bd. 20 Nr. 19 S. 45 (46); VG Gelsenkirchen, Urt. v. 10. 1. 1969, mitgeteilt v. Wiethaup, BB 1969 Nr. 19 S. 533 (535); jedenfalls für beplante Gebiete OVG Lüneburg, Urt. v. 25. 2. 1965, DÖV 1965 S. 533 (535/536); ebenso Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 15 BauNVO Rndnr. 14; Gelzer, Rndnr. 548 S. 220; Kübler/Speidel, Teil II Rndnr. 102 S. 142/143; Müller/Neuffer, BauNVO, § 15 Anm. zu Abs. 1; ersichtlich gehen davon auch die Erlasse der Bundesländer zur Berücksichtigung des „Schallschutzes im Städtebau", jeweils Ziff. 3, aus, zitiert oben Erste Fallgruppe, Abschn. B II 2 b a. E. Fußn. 4)

II. Die plandeterminierende Kraft des Abwägungsgebotes

1. Die Harmonisierungspflicht

Das Gebot gerechter Abwägung beinhaltet zuallererst, daß die städtebaulichen Ziele von § 1 Abs. 4 und 5 BBauG miteinander so ausgewogen zur Geltung zu bringen sind, daß sich die zulässigen Nutzungen in den benachbarten Baugebieten nicht in einer unvertretbaren Weise gegenseitig beeinträchtigen. In diesem Sinne hat die Bauleitplanung eine Harmonisierung der zulässigen Nutzungsarten anzustreben[150].

Im Idealfall bedeutet das für diese Fallgruppe, daß sich die Bauleitpläne sowohl nach der Gesundheit der Bevölkerung richten und ihren Wohnbedürfnissen dienen als auch die Bedürfnisse der Wirtschaft beachten, ohne daß die Realisierung des letzten Planzieles die Verwirklichung der beiden ersten unmöglich macht.

Dementsprechend erfordern die Gesundheit und die Wohnbedürfnisse der ansässigen Bevölkerung eine sinnvolle Anordnung der verschiedenen Baugebiete und Anlagen nach dem Grad ihrer Emissionsbelastung oder Immissionsempfindlichkeit[151]. Diese kann durch die Wahrung ausreichender Abstände, durch die Anordnung von Zwischenzonen und durch Abschirmung erfolgen[152]. Alle drei Schutzvorkehrungen werden nach Zweckmäßigkeit einzeln, aber auch in Verbindung miteinander vorzusehen sein.

---

150) so auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 2 BauNVO Rndnr. 68

151) s. auch Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. V 3 d S. 30; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a. a. O. Rndnrn 68, 72 und 74; Thiel/Rößler/Schumacher, Baurecht in NW, § 1 BBauG, Anm. 4 S. 7; Erl. d. bad.-württ. Inn.-Min. über die Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei der Aufstellung von Bauleitplänen v. 14. 10. 1966, GABl. S. 683

152) Differenzierung gemäß den in der Ersten Fallgruppe, Abschn. B II 2 b, S. 62 Fußn. 49 zitierten Länder-Erlassen zur Berücksichtigung des „Schallschutzes im Städtebau", jeweils Ziffer 3

a. Die Beachtung ausreichender Abstände zwischen den Gewerbe- bzw. Industriegebieten und den dem Wohnen dienenden Gebieten

Am wirkungsvollsten wird der Immissionsschutz für die Wohnbevölkerung dann sein, wenn die Gewerbe- und Industriegebiete in einem solchen Abstand von den dem Wohnen dienenden Gebieten entfernt dargestellt und festgesetzt werden, daß die späteren Gewerbebetriebe ein gesundes und erholsames Wohnen nicht stören können.

Bei der Wahl der erforderlichen Abstände solcher Gebiete untereinander ist hinsichtlich der möglichen Emissionen vorsorglich eine ungünstige Ausnutzung des Gewerbe- oder Industriegebietes zu unterstellen und auch die zu erwartende Ausdehnung der gewerblichen Anlagen zu berücksichtigen[153]. Ebenso sind die besonderen örtlichen topographischen Verhältnisse sowie die bei austauscharmer Wetterlage vorherrschende Windrichtung zu beachten[154].

---

153) s. auch Gem. RdErl. d. Min. f. LPlan., Wohnungsbau u. öfftl. Arb., d. Arb.- u. Soz.-Min. u. d. Min. f. Wirtsch., Mittelst. u. Verk. f. Nordrh.-Westf., v. 20. 8. 1965, Bundesbaugesetz v. 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341); hier: Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei der Aufstellung von Bauleitplänen sowie bei der Genehmigung von Vorhaben, Teil I Ziff. 2.1, MBl. NW S. 1158; RdErl. d. Min. f. Fin. u. Wiederaufbau v. Rheinl.-Pf. v. 26. 10. 1966, Bundesbaugesetz; hier: Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei der Bauleitplanung, Ziff. 3, MinBl. Rhl.-Pf. Sp. 1327

154) ebenso Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. V 3 d S. 30; Erl. d. bad.-württ. Inn.-Min. v. 14. 10. 66, GABl. S. 683; Entschl. d. Bay. St. Min. d. Inn. v. 17. 11. 1967, Vollzug des Bundesbaugesetzes; hier: Hinweise für die Ausarbeitung und Aufstellung der Bauleitpläne (Planungsrichtlinien), Ziff. 3.33, MABl. S. 731; nordrh.-westf. Gem. RdErl. v. 20. 8. 1965, a. a. O., MBl. NW S. 1158; rheinl.-pf. RdErl. v. 26. 10. 1966, a. a. O., MinBl. Rhl.-Pf. Sp. 1327; Gem. RdErl. d. Inn.-Min. u. d. Min. f. Arb., Soz. u. Vertr. v. Schlesw.-Holst. v. 2. 12. 1970, Bauleitplanung; hier: Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei der Aufstellung von Bauleitplänen, Teil 1 Ziff. 1, Amtsbl. Schl.-H. S. 735

Als Schutzabstände werden sich daraus je nach den anzusiedelnden emittierenden Gewerbe- und Industriearten Mindestentfernungen von 300 m bis über 3000 m zwischen den Gewerbe- bzw. Industriegebieten und den dem Wohnen dienenden Gebieten ergeben[155].

b. Die Anordnung von Zwischenzonen

Da es die Raumknappheit in der Regel nicht erlaubt, große Abstandsflächen von jeglicher Bebauung freizuhalten, wird daran zu denken sein, die Flächen zwischen den Wohngebieten im weiteren Sinne und den Gewerbe- und Industriegebieten so zu gliedern, daß sich an die gewerblich zu nutzenden Gebiete zunächst weniger immissionssempfindliche Baugebiete wie Kerngebiete nach § 7 BauNVO und sodann Mischgebiete gemäß § 6 BauNVO anschließen[156].

In diesem Zusammenhang wird auch zu prüfen sein, ob die von den Gewerbe- und Industriegebieten auf benachbarte zum Wohnen bestimmte Gebiete einwirkenden Immissionen durch eine zweckmäßige Untergliederung der Gewerbe- und Industriegebiete im Sinne der §§ 8 Abs. 4 und 9 Abs. 4 BauNVO sowie durch eine geeignete Stellung der baulichen Anlagen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b BBauG gemildert werden können, indem die

---

155) s. z. B. die Distanztabelle der Störungsreichweiten aller Industrie- und Gewerbebetriebe von Reichow, Raumplanung und Volksgesundheit, Abb. 9 S. 42/43; Vorläufige Liste der Schutzabstände zwischen emittierenden Industrieanlagen und Wohngebieten, Anlage zum nicht veröffentlichten RdErl. Nr. III 12/72 d. Min. f. Arb., Gesundh. u. Soz. v. Nordrh.-Westf. v. 12. 6. 1972, Immissionsschutz; hier: Schutzabstände zwischen Industrie- und Wohngebieten im Rahmen der Landes- und Bauleitplanung sowie bei der Planung von Bauvorhaben

156) so Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. V 3 d S. 30; bad.-württ. Erl. v. 14. 10. 1966, a. a. O. GABl. S. 683; nordrhein-westf. RdErl. v. 20. 8. 1965, a. a. O. MBl. NW S. 1158; rheinl.-pf. RdErl. v. 26. 10. 1966, a. a. O. Ziff. 4, MinBl. Sp. 1327

weniger immissionsintensiven Nutzungsarten in den Randzonen zu den störungsempfindlicheren Baugebieten festgesetzt werden[157].

c. Abschirmungen

Gestatten es die örtlichen Verhältnisse nicht einmal, die Gewerbe- und Industriegebiete neben weniger immissionsempfindlichen Baugebieten auszuweisen, so müssen in jedem Fall erfolgversprechende Abschirmmaßnahmen getroffen werden. Als solche bieten sich Aufschüttungen, Anpflanzungen oder besondere bauliche Vorkehrungen an, die nach § 9 Abs. 1 Nr. 9, Abs. 1 Nr. 15 sowie Abs. 3 BBauG in den Bebauungsplan aufzunehmen sind[158].

In aller Regel wird es den Gemeinden unter diesen Voraussetzungen möglich sein, Gewerbe und Industrie anzusiedeln, ohne dadurch die Gesundheitsbelange und Wohnbedürfnisse der eigenen Bevölkerung zu beeinträchtigen.

Ob sich das Abwägungsgebot indes für den Immissionsschutz bewährt, wird sich erst dann erweisen, wenn aufgrund der örtlichen Gegebenheiten in einer Gemeinde keine der Ausgleichslösungen durchführbar ist. Nunmehr ist die eigentliche Wertung vorzunehmen, um die objektiv vorzugswürdigen Belange zu bestimmen, hinter denen die nachrangigen zurückzutreten haben[159].

---

157) ebenso Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. V 3 d S. 30; wohl auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 2 BauNVO Rndnr. 68; bad.-württ. Erl. v. 14. 10. 1966, a. a. O. GABl. S. 683; nordrh.-westf. RdErl. v. 20. 8. 1965, a. a. O. MBl. NW S. 1158; rheinl.-pf. RdErl. v. 26. 10. 1966, a. a. O. Ziff. 5, MinBl. Rh.-Pf. Sp. 1327; s. auch die Ländererlasse zur Berücksichtigung des „Schallschutzes im Städtebau", jeweils Ziff. 3, zitiert oben in der Ersten Fallgruppe, Abschn. B II 2 b S. 62 Fußn. 49

158) s. außer den Immissionsschutzerlassen in Fußn. 157 den schlesw.-holst. RdErl. v. 2. 12. 1970, a. a. O. Amtsbl. Schl.-H. S. 755

159) s. auch Hoppe, DVBl. 1964 S. 169

2. Das Verbot der Planung von Gewerbe- und Industriegebieten unmittelbar neben Wohngebieten

Ohne zwischen der Gesundheit und den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung sowie den Bedürfnissen der Wirtschaft eine Rangordnung aufstellen zu wollen oder gar zu können, sei daran erinnert, daß die Gesundheit zu den besonders schützenswerten Gütern des Menschen zählt[160]. Unter Beachtung der erhöhten Bedeutung dieses öffentlichen Belanges ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zu fragen, ob Ausweisungen von Gewerbe- oder Industriegebieten unmittelbar neben Wohngebieten noch im Verhältnis zur objektiven Bedeutung der Gesundheit der Wohnbevölkerung stehen[161]. Dies wird sich nach dem bisher Ausgeführten wohl kaum bejahen lassen, da die Gesundheit eine solch überragende Bedeutung besitzt, daß sie irgendwelchen entgegenstehenden **Bedürfnissen** niemals preisgegeben werden darf[162].

Daraus ergibt sich zwingend, daß keine Abwägung eine Planung rechtfertigen kann, die Gewerbe- oder Industriegebiete ohne besondere Schutzvorkehrungen unmittelbar neben zum Wohnen bestimmten Gebieten ausweist[163].

---

160) s. oben Erster Abschnitt C **IV** S. 45

161) nach BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969, BVerwGE 34, 301, (309);= DVBl. 1970 S. 414 (416)

162) s. oben Erster Abschnitt C **IV** S. 45; s. auch für die Verkehrsflächenplanung, Erste Fallgruppe Abschn. B II 2 S. 56 und 57

163) ebenso OVG Lüneburg, Beschl. v. 22. 5. 1969, BRS Bd. 22 Nr. 9 S. 20 (21); VG Gelsenkirchen, **Urt**. v. 2. 7. 1971, DVBl. 1971 S. 832 (834); bestätigt d. OVG Münster, Urt. v. 12. 4. 1972, DVBl. 1972 S. 687 (690); wohl auch BVerwG, Urt. v. 3. 3. 1972, DVBl. 1972 S. 684 (685); s. auch Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. V 3 d S. 30; Hoppe, DVBl. 1964 S. 165 (170); bad.-württ. Erl. v. 14. 10. 1966, a. a. O., GABl. S. 683; nordrh.-westf. Erl. v. 20. 8. 1965, a. a. O., MBl. NW S. 1158; rheinl.-pf. Erl. v. 26. 10. 1966, a. a. O. Ziff. 2, MinBl. Rh.-Pf. Sp. 1327; schlesw.-holst. Erl. v. 2. 12. 1970, a. a. O., Amtsbl. Schl.-H. S. 735

Dabei ist nicht entscheidend, welche Störungen von den Betrieben in den Gewerbe- und Industriegebieten im Einzelfall ausgehen werden; erheblich ist allein, ob es nach der Struktur des gesamten in Betracht zu ziehenden Gebietes planungsrechtlich möglich ist, dort auch störendere als die zunächst vorgesehenen Betriebe anzusiedeln[164].

Aus diesem Grunde wird sich eine Gemeinde, die unmittelbar neben den dem Wohnen dienenden Gebieten Gewerbe- und Industriegebiete ausweisen möchte, nicht darauf berufen können, daß von den zukünftigen Gewerbebetrieben nur Störungen für ein angenehmes Wohnen zu erwarten sein werden, die nicht außer Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen, Arbeitsplätze zu schaffen und die Infrastruktur zu verbessern. Wegen der den Gewerbe- und Industriegebieten stets innewohnenden Gesundheitsgefahr können die Grundsätze, die für die Straßenplanung gelten, hier keine Anwendung finden[165].

Mithin sind diejenigen Gemeinden, die die beabsichtigten Ausweisungen von Gewerbe- und Industriegebieten nicht mit den zum Wohnen bestimmten Gebieten harmonisch abstimmen können, gezwungen, insoweit auf eine Gewerbe- oder Industrieansiedlung zu verzichten. Doch wird dieser Fall dank den zur Verfügung stehenden Harmonisierungsmöglichkeiten wohl äußerst selten eintreten.

In diesem Sinne schafft das Gebot gerechter Abwägung nach § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG durchaus befriedigende Lösungen, die insbesondere auch den Forderungen des Immissionsschutzes gerecht werden.

---

164) so OVG Lüneburg, Beschl. v. 22. 5. 1969, BRS Bd. 22 Nr. 9 S. 20 (21)

165) so wohl auch VG Gelsenkirchen, Urt. v. 2. 7. 1971, DVBl. 1971 S. 832 (834); im Ergebnis ebenso, aber zurückhaltender das Berufungsurteil des OVG Münster v. 12. 4. 1972, DVBl. 1972 S. 687 (690/691)

Dritte Fallgruppe: Wohnansiedlungen

A. Wohnansiedlungen in unmittelbarer Nähe von Hauptverkehrsflächen und emittierenden Gewerbebetrieben

Die aus der Anwendung des Gebotes gerechter Abwägung folgenden Planungsschranken für die Ausweisung von Hauptverkehrsflächen sowie Gewerbe- und Industriegebieten in unmittelbarer Nähe der dem Wohnen dienenden Gebiete[166] sind selbstverständlich auch auf beabsichtigte Wohnansiedlungen in der unmittelbaren Nähe von Hauptverkehrsflächen und emittierenden Gewerbebetrieben zu übertragen.

Demgemäß gilt, daß die Darstellung und Festsetzung von zum Wohnen bestimmten Gebieten, - also Kleinsiedlungsgebieten, reinen und allgemeinen Wohngebieten sowie Dorf- und Mischgebieten - , in der unmittelbaren Nähe von stark befahrenen Verkehrsstraßen, - wobei es gleichgültig ist, ob es sich bei ihnen um Gemeinde-, Kreis-, Landes- oder Bundesstraßen handelt - , und von emittierenden Gewerbebetrieben, - mögen sie im beplanten oder im unbeplanten Gebiet liegen - , einer städtebaulichen Ordnung im Sinne des § 1 BBauG widersprechen[167].

---

166) s. oben Erste Fallgruppe, Abschn. B II 2 b und c, S. 61 - 65; Zweite Fallgruppe, Abschn. B II, S. 100 - 105

167) s. zur Wohnansiedlung in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen: VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 21. 11. 1968, BRS Bd. 20 Nr. 5 S. 14 (15/16) - jedoch zurückhaltend; klarer jetzt VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 9. 6. 1972, BauR 1973 S. 31; s. auch OVG Lüneburg, Urt. v. 31. 10. 1969, BRS Bd. 22 Nr. 12 S. 26, obgleich wegen des zugrunde liegenden Sachverhaltes zurückhaltend (s. diesen bei Gehrmann, Entscheidungen, Nr. 1.25 S. 144/145); eindeutig aber Fickert, BauR 1973 S. 12;
s. zur Wohnansiedlung in der Nähe von emittierenden Gewerbebetrieben: BVerwG, Urt. v. 16. 4. 1971, DVBl. 1971 S. 746 (750); OVG Lüneburg, Beschl. v. 22. 5. 1969, BRS Bd. 22 Nr. 9 S. 20 (21); OVG Münster, Urt. v. 16. 5. 1966, BB 1972 S. 295 C 2 (mitget. v. Wiethaup); Beschl. v. 27. 4. 1972, BauR 1972 S. 217 (219); Fickert/Fieseler Tn 67

Wie im umgekehrten Fall der Verkehrsflächenausweisung und Gewerbeansiedlung kann die durch das Abwägungsgebot geforderte differenzierende Betrachtungsweise auch hier Ausnahmen von dem strikten Planungsverbot erzwingen.

So wird es bei dringendem Wohnungsbedarf in einer Gemeinde als rechtmäßig anzusehen sein, daß die Gemeinde Wohngebiete ohne einen ausreichenden Abstand zu den Gewerbebetrieben oder Hauptverkehrsstraßen festsetzt, weil ihr keine anderen Gemeindeflächen mehr zur Verfügung stehen, sie als Ausgleich aber besondere Schutzmaßnahmen im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 9, Abs. 1 Nr. 15 oder Abs. 3 BBauG vorsieht[168].

Sind die örtlichen Verhältnisse derart, daß die Baugebiete nach dem Grad der Schutzintensität einander zugeordnet werden können, so sind die dem Wohnen dienenden Gebiete an die nur etwas weniger geschützten Baugebiete wie die Kerngebiete und die Mischgebiete anzuschließen[169].

Mit Hilfe dieser planerischen Möglichkeiten werden die meisten Gemeinden ohne weiteres in der Lage sein, die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gemäß § 1 Abs. 4 S. 3 BBauG zu erfüllen, wenn auch sich die Abschirmungen gegen Schadstoffimmissionen in der Regel nur sehr schwierig und aufwendig verwirklichen lassen.

Gerade auch unter diesem Gesichtspunkt sollten die Planungen von dem Wohnen dienenden Gebieten, von Gewerbe- und Industriegebieten sowie von Verkehrsflächen im Interesse der Bevölkerung so früh wie möglich koordiniert werden.

---

168) s. BVerwG, Urt. v. 16. 4. 1971, DVBl. 1971 S. 746 (750); OVG Münster, Beschl. v. 27. 4. 1972, BauR 1972 S. 217 (219); besonders Fickert, BauR 1973 S. 12

169) in diesem Sinne auch VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 9. 6. 1972, BauR 1973 S. 31

B. Wohnansiedlungen in der Nähe von Flughäfen

In diesem Zusammenhang ist auch auf beabsichtigte Wohnansiedlungen in der Nähe von Flughäfen einzugehen, denn gerade Flughäfen zählen zu den punktuell größten Lärmquellen[170].

Je nach der Ausstattung des Flughafens und nach der Art der verwendeten Triebwerke betragen bei den üblichen Strahlenflugzeugen die maximalen Schallpegel in Richtung der maximalen Abstrahlung in einer Entfernung von 1000 m vom Flugzeug 85 bis 105 dB (A) und in einer Entfernung von 3000 m noch bis zu 90 dB (A)[171]. Dies bedeutet, daß Fluglärm auf einem Flughafen in einem Abstand bis zu 5000 m die Gesundheitsschädlichkeitsgrenze von 60 - 65 dB (A) überschreiten oder an sie heranreichen kann[172].

Damit wären Bauleitpläne, die innerhalb dieser Zone sowie im Bereich der Einflugschneisen Wohngebiete ausweisen, wegen Verletzung des Abwägungsgebotes gemäß § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG ohne weiteres rechtswidrig[173].

Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm[174] könnten jedoch dessen Lärmschutzvorschriften die Planungsschranken nach § 1 Abs. 4 BBauG für diesen Bereich abgelöst haben.

---

170) zu den Umweltbelastungen durch Fluglärm s. im einzelnen die Angaben in den Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung 1971, zu BT-Drucks. VI/2710 S. 255

171) nach den Materialien zum Umweltprogramm, a. a. O.

172) geschätzt nach Bild 3 der Vornorm DIN 18 005 Blatt 1 „Schallschutz im Städtebau", abgedr. bei Fickert/Fieseler, Anhang 7 S. 411; zur Gesundheitsschädlichkeitsgrenze bei Lärm s. oben Erste Fallgruppe, Abschn. B II 2 a S. 59

173) ebenso VG Hannover, Urt. v. 27. 3. 1963, DVBl. 1963 S. 865/866; Knaup/Ingenstau, BBauG, § 1 Rndnr. 9; Kuhles, DVBl. 1961 S. 808; Thiel/Rößler/Schumacher, Baurecht in NW, § 1 BBauG Anm. 4 S. 7

174) Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. März 1971 (BGBl. I S. 282)

I. Die Lärmschutzvorschriften des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm

Gemäß den §§ 1, 2 Abs. 1 und 4 Abs. 1 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm werden durch Rechtsverordnung des Bundesministers des Innern zum Schutze der Allgemeinheit vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen außerhalb des Flugplatzgeländes Lärmschutzbereiche festgesetzt, in denen der durch Fluglärm hervorgerufene äquivalente Dauerschallpegel 67 dB (A) übersteigt. Es ist augenscheinlich, daß 67 dB (A) als unterer Lärmwert bestimmt worden sind, weil oberhalb dieses Wertes stets mit Gesundheitsschäden der Anwohner zu rechnen ist.

Nach § 2 Abs. 2 FluglärmG wird der Lärmschutzbereich nach dem Maße der Lärmbelastung in zwei Schutzzonen geteilt, und zwar umfaßt die Schutzzone 1 das Gebiet, in dem der äquivalente Dauerschallpegel 75 dB (A) übersteigt, und die Schutzzone 2 das übrige Gebiet des Lärmschutzbereiches.

§ 5 FluglärmG stellt alsdann Bauverbote für die Lärmschutzzonen auf. So dürfen nach § 5 Abs. 2 und 3 in der Schutzzone 1 Wohnungen mit Ausnahme bestimmter privilegierter Wohnungen nicht errichtet werden, soweit sie nicht aufgrund eines Bebauungsplanes im Zeitpunkt der Festsetzung des Lärmschutzbereiches zulässig sind. In der Schutzzone 2 dürfen gemäß § 6 Wohnungen nur errichtet werden, soweit sie den nach § 7 festgesetzten Schallschutzanforderungen genügen.

Im Gegensatz zum Siedlungszonenplan des Niedersächsischen Ministers für Wirtschaft und Verkehr[175] enthält das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm keine planungsrechtlichen Vorschriften, denn es setzt nicht der Ausweisung von Wohngebieten Grenzen, sondern es verbietet lediglich die Errichtung von Wohnungen oder macht diese von Bedingungen abhängig. Es ist daher seinem materiellen Gehalt

---

175) dargestellt von Kuhles, DVBl. 1961 S. 809

nach repressives Recht[176].

Daraus folgt, daß die Lärmschutzvorschriften des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm das Recht der Bauleitplanung nach dem Bundesbaugesetz nicht ersetzen[177].

II. Die Bedeutung des § 1 Abs. 4 BBauG

Dennoch darf nicht übersehen werden, daß § 5 Abs. 3 S. 1 FluglärmG die Gemeinden insofern mittelbar bindet, als sie nach der Festsetzung eines Lärmschutzbereiches innerhalb der Schutzzone 1 keine dem Wohnen dienenden Gebiete mehr mit den Rechtswirkungen der §§ 2 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 1; 3 Abs. 2; 4 Abs. 2 Nr. 1; 5 Abs. 2 Nrn 2 und 3; 6 Abs. 2 Nr. 1 und 7 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO ausweisen können. § 6 FluglärmG schränkt hingegen die entsprechenden Ausweisungen in der Schutzzone 2 insoweit ein, als in ihr die Wohnungen nur errichtet werden dürfen, wenn sie den nach § 7 FluglärmG festgesetzten Schallschutzanforderungen genügen.

Folglich liegt die Bedeutung des § 1 Abs. 4 BBauG nicht darin, innerhalb eines Lärmschutzbereiches Wohngebietsfestsetzungen zu rechtfertigen, denn diese müßten wegen § 5 Abs. 3 S. 1 FluglärmG wenigstens teilweise wirkungslos bleiben und würden gegen den überragenden Hauptleitsatz verstoßen, daß sich die Bauleitpläne nach der Gesundheit der Bevölkerung zu richten haben.

Vielmehr wird der § 1 Abs. 4 BBauG dort an Bedeutung gewinnen, wo er in Anwendung der bisher erarbeiteten Grundsätze zum Immissionsschutz einen weitergehenden Schutz der Bevölkerung gegen den Fluglärm fordert und Wohngebietsfestsetzungen auch dann für unzulässig erklärt, wenn das Bedürfnis der Bevölkerung nach einem ruhigen und erholsamen Wohnen vorrangig wäre[178].

---

176) so auch Fickert/Fieseler, Tn 19 i

177) ebenso Fickert/Fieseler, a. a. O.

178) entsprechend läßt § 16 FluglärmG ausdrücklich weitergehende Planungsmaßnahmen unberührt

Zusammenfassung: Das Verhältnis zwischen § 1 Abs. 4 BBauG und einer künftigen Normierung zur Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei raumbedeutsamen Planungen

Die anhand der Fallgruppen aufgeteilten Untersuchungen zur Berücksichtigung des Immissionsschutzes in der Bauleitplanung führen alle zu dem Ergebnis, daß jeder Bauleitplan, der die Wohnbevölkerung gesundheitsgefährdenden Immissionen aussetzen würde, rechtswidrig ist.

Dieses Ergebnis folgt zwingend aus dem Gebot einer gerechten Abwägung gemäß § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG, das verbietet, die Gesundheit der Bevölkerung als ein Belang von höchstem Gewicht den Bedürfnissen des Verkehrs und der Wirtschaft zu opfern. Darüber hinaus gewähren besondere positiv-rechtliche Vorschriften der Baunutzungsverordnung den Wohnbedürfnissen, die außer einem gesunden Wohnen auch ein angenehmes Wohnen einschließen, den gleichen Schutz.

Mithin kann eine Spezialnorm, die die Berücksichtigung des Immissionsschutzes in der Bauleitplanung sichern soll, nur wiederholen, was sich bereits aus § 1 Abs. 4 BBauG ergibt.

Eine solche Spezialnorm wird voraussichtlich das künftige Bundes-Immissionsschutzgesetz enthalten. Die Bundesregierung hat jedenfalls im § 42 ihres Gesetzentwurfes[179] bestimmt, daß „bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen sind, daß schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden".

---

179) Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG), dem Bundesrat bereits am 20. 8. 1971 zur Stellungnahme vorgelegt (BR-Drucks. 437/71 v. 27. 8. 1971), erneut in den Bundestag eingebracht am 14. 2. 1973 (BT-Drucks. 7/179)

Nach den Absichten der Bundesregierung soll dies nicht gelten, „soweit die öffentliche Zweckbestimmung des Vorhabens einen bestimmten Standort oder eine bestimmte Linienführung erfordert.[180]"

Die nur unter Einschränkungen geforderte Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei allen raumbedeutsamen Planungen, also auch der Bauleitplanung, läßt befürchten, daß diese Vorschrift hinter den Anforderungen zurückbleibt, die nach § 1 Abs. 4 BBauG an die Bauleitplanung im Immissionsschutz gestellt sind.

Als die weitergehende Vorschrift bliebe demnach § 1 Abs. 4 BBauG für die Bauleitplanung maßgeblich.

Dennoch sollte man eine solche Vorschrift im Immissionsschutzrecht nicht als überflüssig betrachten, da sie immerhin ausdrücklich klarstellt, daß der Immissionsschutz bei allen raumbedeutsamen Planungen zu beachten ist[181].

Ein § 42 BImSchG würde jede Gemeinde, die beabsichtigt, Bauleitpläne aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen, frühzeitig daran erinnern, daß ein Flächennutzungs- oder Bebauungsplan, der dem Immissionsschutz keine Rechnung trägt, keine Aussicht auf Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde gemäß den §§ 6 Abs. 1, 11 S. 1 BBauG hat. Insofern könnte eine solche Spezialvorschrift unter Umständen unnötige Verzögerungen im Wirksamwerden der Bauleitpläne vermeiden helfen.

---

180) s. § 42 EBImSchG

181) Die Absicht der Klarstellung und Konkretisierung stand auch hinter der Fassung des § 42 EBImSchG, s. die Begründung der Bundesregierung zu § 42, BR-Drucks. 437/71 = BT-Drucks. 7/179 S. 46

Zweiter Unterabschnitt: Abfall- und Abwasserbeseitigung in der Bauleitplanung

A. Die Pflicht der Gemeinden zur Ausweisung von Flächen für die Abfall- und Abwasserbeseitigung

Während bisher Standortfragen unter dem Gesichtspunkt ihrer Umweltverträglichkeit den Gegenstand der Untersuchungen bildeten, geht es bei der Abfall- und Abwasserbeseitigung in erster Linie darum, ob die Gemeinden überhaupt verpflichtet sind, Standorte für Klär- und Abfallbeseitigungsanlagen in ihren Bauleitplänen zu bestimmen.

Daß die Standortwahl alsdann nicht zu Gesundheitsgefährdungen der Bevölkerung durch eine mögliche Verunreinigung der Luft und des Grundwassers führen darf, folgt aus den im ersten Unterabschnitt erarbeiteten Grundsätzen zur Anwendung des Gebotes einer gerechten Abwägung nach § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG, zumal eine geordnete Abfall- und Abwasserbeseitigung gerade den Schutz der Gesundheit bezweckt.

Die Pflicht der Gemeinden, Flächen für die Beseitigung von Abwasser und festen Abfallstoffen im Flächennutzungsplan darzustellen und im Bebauungsplan anschließend festzusetzen, könnte sich aus den §§ 5 Abs. 2 Nr. 4 und 9 Abs. 1 Nr. 7 BBauG ergeben. Nach diesen Vorschriften entsteht die Pflicht, soweit die Darstellung und Festsetzung von Flächen für die Abfall- und Abwasserbeseitigung erforderlich ist.

Demnach könnte sich die Frage nach einer solchen Planungspflicht erübrigen, wenn es an Abfall- und Abwasseranlagen in der Bundesrepublik nicht mangelt.

I. Zum Stand der Abfall- und Abwasserbeseitigung

Nach den Ermittlungen der Projektgruppe „Abfallbeseitigung" für das Umweltprogramm der Bundesregierung wurde 1970 der Müll von 78 % der Bevölkerung abgelagert, jedoch von nur rund 15 % der Bevölkerung auf etwa 130 Deponien, die als geordnet angesehen werden konnten.

Von 20 % der Bevölkerung wurde der Müll 1970 in etwa 30 Verbrennungsanlagen verbrannt und von den verbleibenden 2 % wurden die festen Abfallstoffe in 16 Kompostwerken zu Kompost verarbeitet[1].

Vorausgesetzt, daß die Verbrennungsanlagen und die Kompostwerke einwandfrei betrieben werden, wurden also 1970 lediglich die Abfälle von rund 37 % der Bevölkerung in geordneter Weise beseitigt. Demgegenüber gefährdete die ungeordnete Ablagerung der festen Abfallstoffe von fast zwei Dritteln der Bevölkerung die Reinheit von Luft und Wasser[2].

Günstiger stand es schon 1969 um die Abwasserbeseitigung: Hier waren fast zwei Drittel der Bevölkerung an Kläranlagen angeschlossen[3], wobei jedoch die Situation in den kleineren Gemeinden bis 5000 Einwohner weit ungünstiger ist als in den Stadtgemeinden über 50 000 Einwohner[4].

Es ist kaum anzunehmen, daß in diesem Bereich seit 1970 entscheidende Abhilfe geschaffen wurde, so daß die Gemeinden insgesamt auch 1973 noch Anlaß haben dürften, Flächen für die Beseitigung von Abwasser und festen Abfallstoffen gemäß den §§ 5 Abs. 2 Nr. 4 und 9 Abs. 1 Nr. 7 BBauG in ihren Bauleitplänen auszuweisen.

---

1) s. Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung 1971, zu BT-Drucks. VI/2710 S. 43/44

2) s. im einzelnen in den Materialien, a. a. O. S. 43

3) nach der Abwasserstatistik 1969, teilweise abgedr. in „Umweltschutz", Heft 18 v. 3. 11. 1972, hier: „Abwasser - Anfall, Behandlung und Beseitigung in Gemeinden und Industriebetrieben in der Bundesrepublik Deutschland", S. 16/17, Tafel 6 Teil 1 Spalte 1

4) s. Umweltschutz, Heft 18, a. a. O., S. 14 Tafel 5; s. zum Stand der Abwasserbeseitigung auch in den Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung 1971, zu BT-Drucks. VI/2710 S. 51

II. Die Erforderlichkeit der Ausweisung von Flächen für Abfallbeseitigungs- und Kläranlagen

Wenn auch in vielen Gemeinden Abfallbeseitigungs- und Kläranlagen fehlen, muß dies nicht in jedem Fall bedeuten, daß sie im Sinne der §§ 5 Abs. 2, 9 Abs. 1 BBauG automatisch erforderlich sind.

Inwieweit es erforderlich ist, diese Darstellungen und Festsetzungen zu treffen, bestimmt sich vielmehr nach den jeweiligen Gegebenheiten, der im Rahmen der Grundsätze des § 1 Abs. 4 und 5 BBauG liegenden Planungskonzeption sowie unter Umständen nach besonderen gesetzlichen Vorschriften[5].

Bedenkt man, daß eine ungeordnete Beseitigung der Abfälle und der Abwässer das Grund- und Oberflächenwasser durch Krankheitserreger, Giftstoffe, organische und anorganische Substanzen zu verunreinigen und die ungeordnete Müllablagerung außerdem zu weitreichenden Luftverunreinigungen durch Staub und Geruch sowie zu schwer zu bekämpfenden Schwelbränden zu führen drohen, so wird das Fehlen von Flächen für die Beseitigung der Abwässer und festen Abfallstoffe in einer Gemeinde regelmäßig mit dem Gebot des § 1 Abs. 4 S. 1 BBauG, daß sich die Bauleitpläne nach der Gesundheit der Bevölkerung zu richten haben, nicht vereinbar sein.

In aller Regel läßt sich daraus schon die konkrete Pflicht einer Gemeinde herleiten, Flächen für die Beseitigung von Abwasser und festen Abfallstoffen gemäß den §§ 5 Abs. 2 Nr. 4, 9 Abs. 1 Nr. 7 BBauG in ihren Bauleitplänen darzustellen und festzusetzen[6].

---

5) s. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 2 Rndnr. 13 S. 12, § 9 Rndnr. 5 S. 6; Schrödter, BBauG, § 2 Rndnr. 2 S. 126/127

6) ebenso Engels, SKV 1971 S. 175/176; Knaup/Ingenstau, BBauG, § 1 Rndnr. 9; wohl auch Neumann, Diss. Göttingen S. 38; RdErl. d. Nds. SozM v. 29. 3. 1966, „Ausweisung von Flächen für die Verwertung oder Beseitigung fester Abfallstoffe in Bauleitplänen", Nds. MBl. S. 293/294

Ausdrücklich gar bestimmt § 12 Abs. 1 S. 1 Bundes-Seuchengesetz[7], daß die Gemeinden oder Gemeindeverbände „darauf hinzuwirken haben, daß Abwasser, soweit es nicht dazu bestimmt ist, auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzte Böden aufgebracht zu werden, so beseitigt wird, daß Gefahren für die menschliche Gesundheit durch krankheitserreger nicht entstehen".

Aus dieser Vorschrift folgt zwar nicht die unmittelbare Verpflichtung der Gemeinden, Flächen für die Beseitigung der Abwässer auszuweisen oder gar Kläranlagen zu errichten, sondern nur die mittelbare, dafür Sorge zu tragen, daß das Nötige für eine geordnete Abwasserbeseitigung veranlaßt wird[8].

Im Kontext mit den §§ 5 Abs. 2 Nr. 4 und 9 Abs. 1 Nr. 7 BBauG kann dies jedoch nichts anderes heißen, als daß die Ausweisung von Flächen für die Beseitigung der Abwasser erforderlich wird, wenn eine individuelle Beseitigung durch die Gemeindebürger Gesundheitsgefahren befürchten läßt.

Als Ergebnis ist mithin festzuhalten, daß wegen der drohenden Gesundheitsgefahren durch eine ungeordnete Abfall- und Abwasserbeseitigung die Ausweisung von Flächen für eine geordnete Beseitigung von Abwasser und festen Abfallstoffen in den Bauleitplänen in jeder Gemeinde grundsätzlich erforderlich sein wird[9].

---

7) Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen (Bundes-Seuchengesetz) vom 18. Juli 1961 (BGBl. I S. 1012) i. d. F. der Änderung durch § 31 Abfallbeseitigungsgesetz v. 7. 6. 1972 (BGBl. I S. 873)

8) so auch Engels, SKV 1971 S. 175; Etmer/Lundt, Bundes-SeuchenG, § 12 Anm. 2 S. 82

9) ebenso Neumann, Diss. Göttingen S. 45, auf dessen ausführliche Untersuchungen in diesem Bereich verwiesen sei.

B. Die Bedeutung des § 6 Abfallbeseitigungsgesetz[10]

Eine andere Rechtslage könnte mit dem Inkrafttreten des Abfallbeseitigungsgesetzes vom 7. Juni 1972 hinsichtlich der Pflicht der Gemeinden, Flächen für die Beseitigung von festen Abfallstoffen in den Bauleitplänen auszuweisen, entstanden sein. § 6 Abs. 1 S. 1 AbfG sieht nämlich vor, daß die Länder für ihren Bereich Pläne zur Abfallbeseitigung nach überörtlichen Gesichtspunkten aufstellen. Nach Satz 2 sind in diesen Abfallbeseitigungsplänen geeignete Standorte für die Abfallbeseitigungsanlagen festzulegen. Die Errichtung dieser Anlagen bedarf nach § 7 AbfG grundsätzlich der Planfeststellung.

Insoweit könnte man meinen, daß aufgrund dieser Vorschriften des Abfallbeseitigungsgesetzes den Gemeinden die Planungshoheit für die Darstellung und Festsetzung von Flächen für die Beseitigung der festen Abfallstoffe entzogen worden ist[11].

Indes widerlegt die Entstehungsgeschichte des Abfallbeseitigungsgesetzes eine solche Auslegung: § 6 Abs. 2 S. 1 des Regierungsentwurfs[12] sah ursprünglich vor, daß Bebauungspläne nach § 9 BBauG die Planfeststellung ersetzen sollten. Diese Möglichkeit ist auf Betreiben des Bundesrates ausschließlich aus Gründen des Rechtsschutzes im Gesetzgebungsverfahren fallen gelassen worden[13].

---

10) Gesetz über die Beseitigung von Abfällen (Abfallbeseitigungsgesetz - AbfG) vom 7. 6. 1972 (BGBl. I S. 873)

11) so Neumann, Diss. Göttingen S. 157

12) Entwurf eines Gesetzes über die Beseitigung von Abfallstoffen (Abfallbeseitigungsgesetz) (AbfG) vom 8. 1. 1971, BR-Drucks. 24/71 v. 12. 1. 1971

13) s. BR-Drucks. 24/71 (Beschluß) v. 19. 2. 1971 Ziff 5 a) zu § 6; s. auch die Gegenäußerung der Bundesregierung zum Beschluß des Bundesrates, in BT-Drucks. VI/2401 v. 5. 7. 1971, Anlage 3 Ziff. 5 a) zu § 6, S. 26

Daraus muß geschlossen werden, daß es den Gemeinden grundsätzlich frei steht, weiterhin Flächen für die Beseitigung von festen Abfallstoffen in den Bauleitplänen auszuweisen, zumal die §§ 5 Abs. 2 Nr. 4 und 9 Abs. 1 Nr. 7 BBauG fortgelten. Erst die Errichtung der Abfallbeseitigungsanlagen auf diesen Flächen bedarf der Planfeststellung im Rahmen des § 7 AbfG.

Sobald die Länder allerdings in den Abfallbeseitigungsplänen gemäß § 6 Abs. 1 AbfG jeweils ihr Gebiet mit einem lückenlosen Netz von Standorten für Abfallbeseitigungsanlagen überzogen haben[14], kann der Fall eintreten, daß die Darstellung und Festsetzung der Flächen für die Beseitigung der festen Abfallstoffe in den gemeindlichen Bauleitplänen nicht mehr erforderlich ist.

Dies wird gerade für die kleineren Gemeinden eine beträchtliche Erleichterung bedeuten, da diese in der Vergangenheit ihrer Pflicht zur Ausweisung von Flächen für die Abfallbeseitigung ohnehin nicht gewachsen waren[15].

Nur unter diesem Aspekt mangelnder Erforderlichkeit wird sich das Augenmerk der höheren Verwaltungsbehörde als Rechtsaufsicht in der Zukunft eher darauf zu richten haben, ob die Gemeinden ihrer Pflicht aus den §§ 5 Abs. 2 Nr. 4, 9 Abs. 1 Nr. 7 BBauG nachkommen, in den Bauleitplänen Flächen für die Beseitigung der Abwässer auszuweisen. Gegebenenfalls ist ihnen dies im Rahmen der Durchführung der Aufsicht anzuordnen[16].

---

14) zur Vereinbarkeit dieser Vorschrift mit Art. 28 Abs. 2 GG s. Neumann, Diss. Göttingen S. 157 ff.

15) s. Neumann, Diss. Göttingen S. 49

16) ebenso Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 2 Anm. 11 2 b S. 7/8; zum Anordnungsrecht der Aufsichtsbehörde und zu weiteren Maßnahmen s. nur § 131 Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) i. d. F. v. 27. 10. 1971 (Nds. GVBl. S. 321)

Dritter Unterabschnitt: Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleitplanung

Neben dem Lärm, der Luft- und Wasserverunreinigung zeigt die fortschreitende Zerstörung der freien Landschaft eine der augenscheinlichsten Umweltbelastungen unserer Zeit an.

Ein gezielter Naturschutz und eine konstruktive Landschaftspflege könnten Mittel darstellen, die zunehmende Belastung der Landschaft wenigstens zu mindern.

Daß gerade die Bauleitplanung naturschützend und landschaftspflegerisch wirken könnte, erscheint nur so lange als ein Widerspruch, wie übersehen wird, daß eine Bauleitplanung verfehlt bleibt, die die geplante Bebauung nicht in Einklang mit einer menschengerechten Landschaft zu bringen versucht[1].

A. Naturschutz und Landschaftspflege als Sachbereiche des Umweltschutzes

Außer dem Immissions- und Strahlenschutz, der Abfallbeseitigung sowie der Reinhaltung der Gewässer werden im Umweltprogramm der Bundesregierung vom 14. Oktober 1971 auch der Naturschutz und die Landschaftspflege als Sachbereiche des Umweltschutzes gemäß der dort zugrunde liegenden Definition angesehen[2].

Während es jedoch bei jenen Sachbereichen keine Zweifel gibt, daß ihre Verwirklichung Voraussetzung für ein physisches Weiterleben ist, ist dies für diesen Sachbereich nicht so ohne weiteres ersichtlich. Vielmehr scheint er eher jenen Umweltbegriff auszufüllen, der sich mit den ästhetischen Beziehungen des Menschen zu seiner Umwelt beschäftigt.

---

1) so auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 43 S. 38; Stich, NuL 1966 S. 207

2) s. BT-Drucks. VI/2710 S. 27 - 29; s. auch oben die Einleitung, Abschn. A S. 3 und 4

Daher ist zunächst zu prüfen, ob der Naturschutz und die Landschaftspflege dem dieser Arbeit zugrunde gelegten Begriff des Umweltschutzes unterfallen.

Danach müssen der Naturschutz und die Landschaftspflege dazu beitragen können, Boden, Luft, Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen zu schützen, Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen sowie dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht[3].

Diese Ziele einer Umweltschutzpolitik werden in erster Linie von den anderen Sachbereichen verwirklicht werden müssen. Insbesondere die Gesundheit des Menschen hängt zuallererst von einem wirksamen Immissionsschutz, einer geordneten Abfallbeseitigung und der Reinhaltung der Gewässer ab.

Dabei darf man jedoch nicht übersehen, daß saubere Luft und sauberes Wasser zu einem nicht unerheblichen Teil eine gesunde Natur und Landschaft zur Voraussetzung haben; man braucht nur an die die Luft reinigende Kraft der Pflanzen und die den natürlichen Wasserhaushalt regelnde Funktion der Vegetation zu denken[4].

Zu Recht wird deshalb im Umweltprogramm der Bundesregierung festgestellt, daß die Landschaft als die natürliche Umwelt des Menschen seine Lebens- und Wirtschaftsgrundlage darstellt[5].

Wenn heute diese natürliche Lebensgrundlage des Menschen durch die technischen Vorgänge der Industriegesellschaft, - ihre Abwässer, Emissionen und Abfälle -, in Frage gestellt wird, so ist leicht einsichtig, daß

---

3) s. oben Einleitung, Abschn. A S. 3; s. auch Umweltprogramm, BT-Drucks. VI/2710 S. 6

4) s. zur Wechselbeziehung von Natur- und Wasserhaushalt in den Materialien zum Umweltprogramm, zu BT-Drucks. VI/2710 S. 13

5) BT-Drucks. VI/2710 S. 27; s. auch Buchwald, Jb. f. Naturschutz und Landschaftspflege, Bd. 20 S. 59

mit der Zerstörung der Landschaft die physische Existenzvernichtung des Menschen einhergeht. Wie groß die Gefahr einer Landschaftszerstörung in der Bundesrepublik ist, beweist der erschreckend hohe Bedarf von jährlich 45.000 Hektar an freien Landschaftsflächen für Wohnungsbau, Industrie, Verkehr und andere Einrichtungen[6]. Hinzu kommt, daß durch das Zerschneiden von zusammenhängenden Landschaftsräumen und durch eine ungeplante Besiedlung die Umweltschäden selbst in gering oder kaum belasteten Räumen unverhältnismäßig zunehmen[7].

Diese Entwicklung hat dazu geführt, daß die Landschaft Umweltbelastungen in bebauten Gebieten immer weniger auszugleichen oder zu mildern vermag, da die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes begrenzt ist[8].

So bestätigt sich heute in noch erschreckenderer Aktualität die Feststellung von Werner Weber aus dem Jahre 1958, daß der Schutz der Landschaft über ästhetische und sozialhygienische Forderungen hinaus eine Frage der nackten Existenz geworden sei[9].

Unter diesen Aspekten wird man den Naturschutz und die Landschaftspflege ohne weiteres als einen der Sachbereiche des Umweltschutzes einordnen müssen.

Der Naturschutz und die Landschaftspflege lassen sich in diesem Sinne auch nicht durch die anderen Sachbereiche ‚Wasserreinhaltung', ‚Immissionsschutz' und ‚Abfallbeseitigung' ersetzen. Diese Disziplinen stehen zwar in einer engen Beziehung zur Landschaftspflege, doch setzen sie nur punktuell an, während der

---

6) s. Umweltprogramm, BT-Drucks. VI/2710 S. 28; zum Bedarf der einzelnen Fachbereiche bis 1980 s. in den Materialien zum Umweltprogramm, zu BT-Drucks. VI/2710 S. 21 und 22

7) so das Umweltprogramm, a. a. O.; s. auch die ausführlichen Angaben bei Krysmanski, S. 93, 97 - 108

8) Umweltprogramm, a. a. O.

9) s. Werner Weber, in Festschrift f. Gieseke S. 96

Naturschutz und die Landschaftspflege die Umweltprobleme global erfassen.

Das Umweltprogramm der Bundesregierung erwartet insoweit vom Naturschutz und der Landschaftspflege, daß sie die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes wieder herstellen und weiter entwickeln sowie die biologische Vielfalt der Landschaft erhalten[10]. Es gilt, regenerationsfähige Güter der Natur nachhaltig und nicht vermehrbare sparsam zu nutzen. Sind Eingriffe in den Naturhaushalt unbedingt notwendig, sind diese besonders schonend vorzunehmen[11].

Diese Ziele geben dem Naturschutz und der Landschaftspflege die folgenden miteinander verbundenen Aufgaben auf:

- Entwicklung und Pflege der freien Landschaft
- Entwicklung einer Grünordnung im Siedlungsbereich
- Sicherung von Erholungsgebieten
- Erhaltung schutzwürdiger Flächen und Schutz von Tier- und Pflanzenarten einschließlich ihrer Biotope[12].

---

10) BT-Drucks. VI/2710 S. 28

11) so auch Umweltprogramm, BT-Drucks. VI/2710 S. 28

12) nach den Materialien zum Umweltprogramm, zu BT-Drucks. VI/2710 S. 9;
diese Aufgaben werden vielfach unter dem Begriff der Landespflege zusammengefaßt, - s. Olschowy, NuL 1965 S. 222; Cholewa, NuL 1971 S. 11/12; s. auch § 1 des Entwurfs eines Landespflegegesetzes, abgedr. im Jb. f. Naturschutz und Landschaftspflege, Bd. 20 S. 63;
Einige Autoren gliedern die Aufgabe ‚Grünordnung in den Städten' als besondere Disziplin aus der Landschaftspflege aus, - so Mrass, Jb. f. Naturschutz und Landschaftspflege, Bd. 20 S. 42 und Buchwald, ebenda S. 59. Dazu besteht meines Erachtens keine Notwendigkeit, da selbstverständlich gerade die Siedlungsbereiche nicht von einer Gestaltung und Pflege ihrer „Landschaft" ausgenommen werden dürfen. Um solchen Zweifeln von vornherein zu begegnen, empfiehlt die Ministerkonferenz für Raumordnung, den Oberbegriff „Landschaftsordnung" zu verwenden, s. die Empfehlungen zur ‚Raumordnung und Landschaftsordnung' vom 16. Juni 1971, abgedr. im Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung v. 19. 9. 1972, BT-Drucks. VI/3793 Anhang 3 S. 149

B. Naturschutz und Landschaftspflege als Planziele der Bauleitplanung

Nunmehr kann geprüft werden, inwieweit die Bauleitplanung Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu erfüllen hat.

Eine Pflicht der Bauleitplanung, auch naturschützend und landschaftspflegerisch zu wirken, könnte sich aus § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. BBauG entnehmen lassen, da dort bestimmt ist, daß die Bauleitpläne den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu dienen haben.

Fraglich ist, ob sich diese Planziele überhaupt mit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege decken. Eine Untersuchung des Gehalts des § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. BBauG ist mithin unumgänglich.

I. Der Gehalt des § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. BBauG

1. Die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes

Vom Wortlaut her kommt der erste Planungsgrundsatz, daß die Bauleitpläne den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes zu dienen haben, dem zu erörternden Sachbereich des Umweltschutzes noch am nächsten.

Versucht man eine Begriffsbestimmung des Natur- und Landschaftsschutzes, so gerät man geradewegs an die Vorschriften des Reichsnaturschutzgesetzes[13], das zur Zeit außer in Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein[14]

---

13) Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935 (RGBl. I S. 821) in der Fassung der Änderungsgesetze vom 29. 9. 1935 (RGBl. I S. 1191), vom 1. 12. 1936 (RGBl. I S. 1001), vom 20. 1. 1938 (RGBl. I S. 36) sowie verschiedener Änderungen in den Ländern

14) s. Art. 59 Abs. 1 Ziff. 1 des Gesetzes über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz - BayNatSchG) vom 27. Juli 1973 (GVBl. S. 437); § 40 Ziff. 1 des Landespflegegesetzes für Rheinland-Pfalz (LPflG) vom 14. Juni 1973 (GVBl. S. 147); § 78 Abs. 1 Ziff. 5 des Gesetzes für Naturschutz und Landschaftspflege (Landschaftspflegegesetz -LPflegG-) für Schleswig-Holstein vom 16. April 1973 (GVBl. S. 122)

als Landesrecht fortgilt[15].

a. Der Natur- und Landschaftsschutz nach dem Reichsnaturschutzgesetz (RNatSchG)

Das Reichsnaturschutzgesetz dient gemäß seinem § 1 S. 1 dem Schutz und der Pflege der heimatlichen Natur in allen ihren Erscheinungen. Der Satz 2 des § 1 beschränkt diese Aufgaben allerdings auf:

a) Pflanzen und nichtjagdbare Tiere,
b) Naturdenkmale und ihre Umgebung
c) Naturschutzgebiete und
d) sonstige Landschaftsteile in der freien Natur, deren Erhaltung wegen ihrer Seltenheit, Schönheit, Eigenart oder wegen ihrer wissenschaftlichen, heimatlichen, forst- oder jagdlichen Bedeutung im allgemeinen Interesse liegt.

Buchstabe d) stellt also klar, daß der Naturschutz im Sinne des Reichsnaturschutzgesetzes den Landschaftsschutz einschließt.

Schutz und Pflege der Natur werden dadurch verwirklicht, daß die Naturschutzbehörden der Länder Schutzgebiete festsetzen. Die Festsetzung eines Naturschutzgebietes erfolgt durch Eintragung in das Naturschutzbuch und öffentliche Bekanntgabe der Eintragung auf dem Verordnungswege[16], die Festsetzung eines Landschaftsschutzgebietes durch Anordnung[17].

---

15) so BVerfG, Beschl. v. 14. 10. 1958, BVerfGE 8, 186 (195) = DVBl. 1959 S. 136 (138) entgegen BVerwG, Urt. v. 21. 6. 1956, BVerwGE 3, 335 (341), das die Rahmenvorschriften des RNatSchG wegen Art. 75 Nr. 3 GG als Bundesrecht ansah. Der Beschluß des BVerfG hat gemäß §§ 13 Ziff. 14, 89, 31 Abs. 2 S. 1 BVerfGG Gesetzeskraft, s. BGBl. I 1959 S. 23

16) §§ 12 Abs. 2, 13 Abs. 2 RNatSchG, 6 Abs. 3, 7 Abs. 5 und 6 DVO RNatSchG (Verordnung zur Durchführung des Reichsnaturschutzgesetzes vom 31. 10. 1935 (RGBl. I S. 1275) mit mehreren Änderungen)

17) §§ 19 Abs. 1 i. V. m. 5 RNatSchG, 13 Abs. 1 - 3 DVO RNatSchG

Unmittelbar mit den Schutzgebietsfestsetzungen greift in den Naturschutzgebieten nach § 16 Abs. 2 RNatSchG ein absolutes Veränderungsverbot und in den Landschaftsschutzgebieten nach § 19 Abs. 2 S. 1 RNatSchG ein relatives Veränderungsverbot ein. Den Berechtigten an den Grundstücken in Naturschutzgebieten können überdies Duldungspflichten für notwendige Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen auferlegt werden[18].

Eine gewisse Ausnahme von dem auf Erhaltung der schutzwürdigen Gebiete ausgerichteten Reichsnaturschutzgesetz machen die Bestimmungen der §§ 5 S. 2 und 19 Abs. 2 S. 2. Diese ermöglichen im Ansatz eine gestaltende Einwirkung auf die Landschaft[19], indem die zuständigen Naturschutzbehörden den an den Grundstücken Nutzungsberechtigten auferlegen können, eingetretene Verunstaltungen zu beseitigen, soweit ihnen dies zumutbar und ohne größere Aufwendungen möglich ist. Dadurch kann der Schutz der Natur in Landschaftsschutzgebieten nachhaltiger als in Naturschutzgebieten sein[20].

Dennoch lassen sich selbst diese innerhalb des Systems des Reichsnaturschutzgesetzes als Ausnahmen zu wertenden Vorschriften bei weitem nicht als solche mit landschaftspflegerischen Absichten im Sinne des Umweltprogramms der Bundesregierung ansehen.

Zwar umfaßt die Landschaftspflege auch die Beseitigung eingetretener Verunstaltungen und die Erhaltung der freien Landschaft. Doch geht sie darüber hinaus. In ihrem Ziel, leistungsfähige, gesunde und menschenwürdige Räume zu schaffen, sind ihre Maßnahmen betont gestaltender und aufbauender Art[21]. Davon sind die zulässigen Maßnahmen des RNatSchG weit entfernt.

---

18) s. § 15 Abs. 2 S. 1 RNatSchG

19) so Werner Weber, Festschrift für Gieseke S. 103

20) ebenso Breuer, S. 164

21) s. die Materialien zum Umweltprogramm, zu BT-Drucks. VI/2710 S. 9; Olschowy NuL 1965 S. 222, s. auch oben Abschn. A S. 122

Mithin muß Werner Weber darin zugestimmt werden, daß das vor 1945 geschaffene und ausgebildete Recht der Landschaft mit wenigen Ausnahmen einen konservierenden Charakter trägt[22].

Diese Feststellung soll keineswegs eine Geringschätzung dieses Landschaftsrechts ausdrücken; immerhin sind unter der Herrschaft des Reichsnaturschutzgesetzes auf dem Gebiet der Bundesrepublik mittlerweile etwa 1000 Naturschutzgebiete, 7000 Landschaftsschutzgebiete und rund 50 als Landschaftsschutzgebiete geschützte Naturparks geschaffen worden, die ungefähr ein Drittel der Fläche des Bundesgebietes bedecken[23]. Ohne diese Schutzgebietsfestsetzungen wäre sicherlich weit mehr an freier Landschaft zerstört worden, als dies ohnehin der Fall ist, so daß man durchaus vertreten darf, daß sich die im Reichsnaturschutzgesetz dargebotenen Schutzmöglichkeiten im großen und ganzen bewährt haben[24].

Diese Verdienste des Reichsnaturschutzgesetzes vermögen indes nicht die Erkenntnis zu widerlegen, daß es den heutigen Anforderungen unserer Industriegesellschaft an eine gesunde Umwelt nicht mehr genügt[25]. Die Beschränkung des § 1 S. 2 RNatSchG macht zudem deutlich, daß das Reichsnaturschutzgesetz die Natur nicht aus existenzerhaltenden oder wenigstens sozialhygienischen, sondern allein aus ideellen Gründen schützen wollte[26].

Dieses Ergebnis zeigt, daß ein Natur- und Landschaftsschutz, wie er uns im Reichsnaturschutzgesetz begegnet,

---

22) Werner Weber, Festschrift für Gieseke S. 105; zustimmend auch Stich, DVBl. 1972 S. 203

23) nach Olschowy, Jb. f. Naturschutz und Landschaftspflege Bd. 20 S. 35

24) so Olschowy, a. a. O.; Stich, DVBl. 1972 S. 202

25) so wohl die einhellige Meinung in der Nachkriegsliteratur; s. nur Stich, a. a. O. S. 203; Umweltprogramm der Bundesregierung, BT-Drucks. VI/2710 S. 28; Werner Weber, a. a. O. S. 111

26) dies hebt Lorz, S. 5, zutreffend hervor

für eine umfassende Landschaftspflege zur Wiederherstellung, Pflege und Entwicklung einer gesunden Umwelt nicht ausreicht.

b. Der Natur- und Landschaftsschutz im Sinne des § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. BBauG

Nach diesem Exkurs stellt sich die Frage, ob sich der Gehalt des Natur- und Landschaftsschutzes im Sinne des Reichsnaturschutzgesetzes auf den entsprechenden Planungsgrundsatz des § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. BBauG übertragen hat.

Geht man davon aus, daß der Begriff des Natur- und Landschaftsschutzes seine spezifische Bedeutung durch das Reichsnaturschutzgesetz erfahren hat[27], dann kann das Planziel, daß die Bauleitpläne den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes zu dienen haben, ebenfalls nur auf die Erhaltung schutzwürdiger Landschaften im Sinne des § 1 S. 2 RNatSchG gerichtet sein.

Doch scheint mir diese Auffassung nicht ausreichend zu berücksichtigen, daß veränderte Verhältnisse einen Bedeutungswandel herbeiführen können. Für den Natur- und Landschaftsschutz im Sinne des § 1 S. 2 RNatSchG gilt dies insoweit, als er den Naturdenkmalschutz der Jahrhundertwende überwand und sich zu einem Naturgebietsschutz erweiterte[28]. Mit der Einfügung des § 19 Abs. 2 S. 2 im Rahmen der Novellierung des Reichsnaturschutzgesetzes vom 1. 12. 1936[29] ging er gar über den klassischen, auf Erhaltung des Bestehenden gerichteten Naturschutz hinaus und übernahm im Ansatz

---

27) s. VGH Bad.-Württ., Urt. v. 18. 9. 1968, ESVGH Bd. 19 S. 220 (223); Arnold, MDR 1969 S. 528; Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. V 3 m S. 35; Knaup/Ingenstau, BBauG, § 1 Rndnr. 19 S. 14; wohl auch Schrödter, BBauG, § 1 Rndnr. 12 S. 120

28) zur Fortentwicklung des Naturschutzbegriffes, s. Olschowy, Jb. f. Naturschutz und Landschaftspfege Bd. 20 S. 35; Werner Weber, Das Recht des Landschaftsschutzes S. 9; Zwanzig, S. 3

29) RGBl. I S. 1001

gestalterische Aufgaben[30]. Demgemäß könnte der Natur- und Landschaftsschutz im Sinne des Bundesbaugesetzes entsprechend den heutigen Notwendigkeiten nunmehr auch die Landschaftspflege einschließen.

Eine solche Fortentwicklung müßte sich allerdings auf neuere Rechtsvorschriften stützen können[31]. In Betracht zu ziehen sind jene, die den zulässigen Inhalt der Darstellungen im Flächennutzungsplan[32] und der Festsetzungen im Bebauungsplan bestimmen[33].

Jeweils unter der Voraussetzung der Erforderlichkeit sind gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 5 und Nr. 8 BBauG im Flächennutzungsplan die Grünflächen und die Flächen für die Land- und Forstwirtschaft in den Grundzügen darzustellen. Im Bebauungsplan sind nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 BBauG die Grundstücke, die von der Bebauung freizuhalten sind, sowie ihre Nutzung festzusetzen. Nach den Ziffer 8 und 10 sind wiederum die Grünflächen und die Flächen für die Land- und Forstwirtschaft festzusetzen. Wichtig ist die Nr. 14, nach der die bei einzelnen Anlagen, welche die Sicherheit oder die Gesundheit der Nachbarschaft gefährden oder erheblich beeinträchtigen, freizuhaltenden Schutzflächen und ihre Nutzung festgesetzt werden müssen. Als Nutzungen werden die Anpflanzungs- und Bindungsgebote im Sinne der Ziffern 15 und 16 des § 9 Abs. 1 BBauG zu bevorzugen sein.

Ob diese in den Bauleitplänen zulässigen Ausweisungen indes gerade den Leitsatz des § 1 Abs. 5 S. 1 BBauG, daß den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes zu dienen ist, konkretisieren[34], erscheint mir zweifelhaft.

Hier nämlich darf nicht übersehen werden, daß es noch

---

30) s. dazu auch Werner Weber, Das Recht des Landschaftsschutzes S. 13

31) Mang, Naturschutzrecht in Bayern S. 11

32) § 5 Abs. 2 BBauG

33) § 9 Abs. 1 BBauG

34) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 44 S. 38; Stich, NuL 1966 S. 209

den Planungsgrundsatz, daß die Bauleitpläne der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu dienen haben, im letzten Teilsatz des § 1 Abs. 5 S. 1 BBauG gibt. Da dieser Grundsatz der Bauleitplanung unmittelbar gestalterische Aufgaben auferlegt, liegt es nahe, daß die angeführten zulässigen Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen diesen Planungsgrundsatz konkretisieren sollen.

2. Die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes im Sinne des § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. BBauG

Fraglich ist, ob unter der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes die Landschaftspflege verstanden werden darf.

Allgemein wird unter dem Ortsbild die Erscheinung eines Ortes bzw. Ortsteiles[35] und unter dem Landschaftsbild ein umfassendes Erscheinungsbild einer zumindest teilweise freien Landschaft, die die Natur in der Vielzahl ihrer Gestaltungen und in ihrem Gesamtgepräge zeigt[36], begriffen.

Könnten diese Definitionen dazu verführen, in den Orten und der Landschaft lediglich auf ästhetische Bedürfnisse Rücksicht nehmen zu müssen[37], so macht das Gebot, der „Gestaltung" des Orts- und Landschaftsbildes zu dienen, deutlich, daß es hier um mehr geht als um die Befriedigung ästhetischer Bedürfnisse.

---

35) so Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. V 3 n S. 35; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 45; Schlez, LBO f. Bad.-Württ., § 16 Rndnr. 15

36) so Bad. VGH Freiburg, Entsch. v. 15. 9. 1952, DÖV 1952 S. 736 Nr. 412; bestätigend VGH Bad.-Württ., Urt. v. 18. 9. 1968, ESVGH Bd. 19 S. 220 (223); Autoren unter Fußn. 35)

37) davon geht offenbar der VGH Bad.-Württ., a. a. O. aus; wohl auch Heitzer/Oestreicher, BBauG, § 1 Anm. 4 d, wenn er schreibt, daß der „Erhaltung der eigentümlichen Ortsbilder" mit diesem Planungsgrundsatz Rechnung getragen werden solle.

„Gestalten" drückt mehr aus als ein ‚Rücksicht nehmen', es schließt ebenso ein ‚Handeln' ein.

In diesem Sinne zählt zur Gestaltung des Landschaftsbildes, daß die naturgegebene Lage der Bauflächen in ihrer Beziehung zur Landschaft in Betracht zu ziehen ist, daß der Rhythmus zwischen Grün und Bebauung in den Plänen seinen Niederschlag findet, daß durch die Gliederung der Bauflächen das Gesamtbild der Landschaft nicht zerrissen und daß der Übergang der Bebauung zur freien Landschaft einwandfrei gestaltet wird[38]. Der Gestaltung des Ortsbildes dient es, wenn dafür Sorge getragen wird, daß sich in den Ortschaften Bepflanzung und Bebauung der Flächen ausgewogen gegenüber stehen[39].

Diese Auslegung läßt auch eine sinnvolle Abgrenzung zu dem Planziel zu, daß die Bauleitpläne den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes zu dienen haben.

Während mit den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes die weitgehend erhaltenden Maßnahmen nach dem Reichsnaturschutzgesetz gemeint sind, werden mit der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes jene Maßnahmen angesprochen, die das Reichsnaturschutzgesetz nicht mehr erfaßt, also gerade die Landschaftspflege, soweit sie nicht in den §§ 5 S. 2 und 19 Abs. 2 S. 2 RNatSchG geregelt ist[40].

Insoweit fügen sich die beiden Planungsgrundsätze des § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. BBauG zu einer sinnvollen Einheit, so daß die Frage auf sich beruhen mag, welche Darstellungen und Festsetzungen die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes und welche die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes konkretisieren.

---

38) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 45; Wambsganz, DVBl. 1961 S. 496; s. auch BayVGH, Beschl. v. 15. 3. 1968, VGHE Bd. 21 S. 35 (38)

39) so BayVGH, a. a. O.; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a. a. O.; Schrödter, BBauG, § 1 Rndnr. 13 S. 121

40) ebenso Arnold, MDR 1969 S. 529

Entscheidend ist, daß beide Planziele zusammen die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der kommunalen Bauleitplanung sichern. Glücklicher wäre es gewesen, wenn von vornherein als Planziel in § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. BBauG formuliert worden wäre, daß die Bauleitpläne den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dienen haben[41].

II. Die rechtliche Tragweite des § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. BBauG

Nachdem sich gezeigt hat, daß der Naturschutz und die Landschaftspflege als Sachbereiche des Umweltschutzes der Bauleitplanung eine Leitlinie vorgeben, kann geprüft werden, in welchem Umfang die Bauleitpläne dem Naturschutz und der Landschaftspflege zu dienen haben.

---

41) Nach § 65 Abs. 1 Ziff. 1.1 des Stein'schen Entwurfes eines Gesetzes für Landschaftspflege und Naturschutz (Landespflegegesetz), abgedr. im Jb. f. Naturschutz und Landschaftspflege, Bd. 20 S. 61 ff. sollen die Worte „des Natur- und Landschaftsschutzes" in § 1 Abs. 5 S. 1 BBauG durch die Worte „der Landschaftspflege und des Naturschutzes (Landespflege)" ersetzt werden. Sollte dieser Vorschlag dermaleinst verwirklicht werden, wird die Bedeutung des Planzieles, daß die Bauleitpläne der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu dienen haben, unweigerlich auf die Beachtung der ästhetischen Bedürfnisse zurückgedrängt, die auch im Naturschutz und der Landschaftspflege angelegt sind. Es wäre also besser gewesen, ebenfalls die Streichung der Worte „und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes" zu empfehlen, damit Überschneidungen vermieden werden.
Nach § 51 Abs. 6 Ziff. 1 des Gesetzentwurfes der Bundesregierung über Naturschutz und Landschaftspflege, s. BR-Drucks. 311/72 v. 30. 5. 1972, dem Bundesrat erneut vorgelegt am 2. 3. 1973, BR-Drucks. 208/73, sollen die Worte „den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes" durch die Worte „den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege und der Gestaltung des Ortsbildes" ersetzt werden. Da die Gestaltung des Ortsbildes von der Landschaftspflege erfaßt wird (s. oben Abschn. A S. 122 Fußn. 12), wären auch diese Worte zu streichen.

Angesichts des Umstandes, daß die Planungsgrundsätze des letzten Teilsatzes von § 1 Abs. 5 S. 1 BBauG neben unmittelbar entgegengerichteten wie den Bedürfnissen des Wohnens, der Wirtschaft, des Verkehrs und der Verteidigung stehen, wird sich ein Zielkonflikt nur schwer lösen lassen.

Die nachgeordnete Stellung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege innerhalb des Katalogs der Absätze 4 und 5 des § 1 BBauG begründet keinen nachgeordneten Rang, da sämtliche Planziele im Verhältnis zueinander gleichrangig sind[42]. Folglich wird sich der Zielkonflikt allein durch eine gerechte Abwägung nach § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG lösen lassen.

Bisher ergab sich stets aus einer gerechten Abwägung, daß der Gesundheit der Bevölkerung der Vorrang vor den Bedürfnissen des Verkehrs und der Wirtschaft einzuräumen ist, da diese jeweils weit schwerer wiegt als alle anderen Belange[43]. Zweifelhaft ist, ob die Abwägung zwischen dem Dienst am Naturschutz und der Landschaftspflege und der Beachtung der entgegenstehenden Bedürfnisse in gleicher Weise zu einer Bevorzugung der Landespflege führen muß.

Dieses Ergebnis ließe sich darauf stützen, daß der Naturschutz und die Landschaftspflege als Sachbereiche des existentiellen Umweltschutzes ebenso der Gesundheit der Bevölkerung dienen wie der Gewässer- und Immissionsschutz.

Hingegen gefährden verschmutztes Wasser, verschmutzte Luft und Lärm die Gesundheit der Bevölkerung unmittelbar, während eine Vernachlässigung der Landschaft zumindest nicht sogleich der Gesundheit schaden wird[44].

---

42) s. oben Erster Abschnitt B I 3 und 4, S. 23 und 24

43) s. oben Erster Abschnitt C IV , S. 45

44) anders wohl Schrödter, BBauG, § 5 Rndnr. 8, der es generell als einen Verstoß gegen die Bedürfnisse der Gesundheit ansieht, wenn eine Gemeinde in ihren Bauleitplänen nicht ausreichend Grünflächen vorsieht

Sachverständige Eingriffe in den Landschaftshaushalt werden oftmals überhaupt keine negativen Folgen z. B. für die Selbstreinigungskraft des Wassers oder die Austauschfähigkeit der Luft haben, da erst bestimmte Schwellenwerte überschritten sein müssen, bevor sich ökologische Veränderungen abzeichnen[45]. Überdies lassen es die Ansprüche unserer hoch technisierten Gesellschaft nicht zu, daß die Bedürfnisse des Wohnens, der Wirtschaft und des Verkehrs stets hinter die Landschaftspflege zurückzutreten haben.

Mithin läßt sich als Zwischenergebnis festhalten, daß dem Naturschutz und der Landschaftspflege nicht von vornherein ein Vorrang vor den ihm entgegenstehenden Belangen gebührt[46].

Dies erleichtert gewiß nicht die gerechte Abwägung. In Anwendung des grundlegenden Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 1969 wird hier nur der Einzelfall zeigen können, ob ein Zurückstellen des Naturschutzes und der Landschaftspflege außer Verhältnis zu ihrer objektiven Gewichtigkeit steht[47]. Im übrigen ist die Gemeinde in ihrer planerischen Entscheidung frei.

Wegen der Vielzahl möglicher Einzelfallgestaltungen kann eine Kasuistik, in der die objektive Gewichtigkeit der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege herausgearbeitet wird, nur Grundzüge aufzeigen. Anhand der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes wird sie zu entwickeln sein.

---

45) s. das Beispiel bei Buchwald in seinem Vortrag „Die Anwendung landschaftsökologischer Gesichtspunkte auf die Baulandplanung", wiedergegeben bei Kühling, DVBl. 1971 S. 734

46) so auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 43 S. 38; Cholewa, NuL 1971 S. 13

47) BVerwGE 34, 301 (309) = DVBl. 1970 S. 414 (416); s. dazu oben Erster Abschnitt C III 3

1. Die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes

Soweit die staatlichen Naturschutzbehörden nach den Bestimmungen des Reichsnaturschutzgesetzes Natur- oder/und Landschaftsschutzgebiete in einer Gemeinde festgesetzt haben[48], dürfen die insoweit geschützten Belange des Natur- und Landschaftsschutzes grundsätzlich nicht von den Bedürfnissen des Wohnens, der Wirtschaft und des Verkehrs verdrängt werden.

Vielmehr sind die Gemeinden gemäß den §§ 5 Abs. 5, 9 Abs. 4 S. 1 BBauG gehalten, solche Festsetzungen nachrichtlich in ihren Flächennutzungs- oder Bebauungsplan zu übernehmen[49]. Die nachrichtliche Übernahme trägt zwar für die kommunalen Planungen keinen konstitutiven Charakter, sondern dient nur der Klarheit und Übersichtlichkeit der Bauleitpläne[50]. Sie erinnert jedoch an die Rechtsfolge des § 29 S. 4 BBauG, daß die Veränderungsverbote in den Natur- und Landschaftsschutzgebieten, wie sie nach dem Reichsnaturschutzgesetz eintreten, grundsätzlich von den Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen unberührt bleiben.

Aus diesem Grunde können sich die Gemeinden auch nicht gegen geplante Unterschutzstellungen wehren, so daß die in diesen Fällen den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes am besten dienen, wenn sie die Planungen der Naturschutzbehörden unterstützen[51]. Auf die besonderen Fragen des Verhältnisses zwischen der kommunalen Bauleitplanung und den staatlichen Schutzgebietsfestsetzungen wird in einem besonderen Kapitel einzugehen sein.

---

48) s. oben Abschn. B I 1 a S. 124 und 125

49) einhellige Ansicht, s. Gelzer, Rndnr. 177 S. 86; Stich, NuL 1966 S. 209

50) so Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 9 Anm. IV 1 b; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 5 Rndnrn. 70 und 71, § 9 Rndnr. 99; Stich, a. a. O. S. 209/210

51) so auch Arnold, MDR 1969 S. 529

Würde sich die Pflicht der Gemeinden, den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes zu dienen, schon aus § 29 S. 4 BBauG in Verbindung mit den Vorschriften des Reichsnaturschutzgesetzes ergeben, hätte sie nicht mehr in den Katalog des § 1 Abs. 5 S. 1 BBauG aufgenommen zu werden brauchen. Deshalb spricht allein die Existenz dieser Pflicht als städtebauliches Leitziel dafür, daß die Bauleitpläne den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes unabhängig davon zu dienen haben, ob das von dem Bauleitplan erfaßte Gebiet innerhalb von nach dem Reichsnaturschutzgesetz festgesetzten Schutzgebieten liegt oder nicht[52].

Dies bedeutet, daß § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. BBauG die Gemeinden unmittelbar verpflichtet, die Bauleitplanung entsprechend der naturgegebenen Lage des Gebietes in eine Beziehung zur Landschaft zu bringen[53]. Mit ihren Mitteln hat die Bauleitplanung dazu beizutragen, daß die Landschaft nicht überfordert wird und daß durch eine naturnahe Gestaltung der Bodennutzung die unvermeidlichen Eingriffe in die landschaftliche Substanz keine oder kaum schädigende Folgen haben werden[54]. Dazu gehört z. B., daß die an die Gemeinden angrenzenden Wälder gegen drohende Gefahren aus einer geplanten Bebauung geschützt werden, indem schon bei der Aufstellung der Bebauungspläne mittels geeigneter Festsetzungen wie Baugrenzen ein ausreichender Abstand zwischen dem Waldrand und den zukünftigen Gebäuden rechtlich gesichert wird[55].

---

52) so wohl auch Hess. VGH, Urt. v. 6. 10. 1967, BRS Bd. 18 Nr. 8 S. 15 (16), der diese Aussage aufgrund der besonderen Fallgestaltung nur im Hinblick auf die Belange des Landschaftsschutzes trifft; s. auch BayVGH, Urt. v. 29. 3. 1968, VGHE Bd. 21 Nr. 12 S. 52 (55/56)

53) so Hess. VGH, a. a. O.

54) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 43

55) s. den Erl. d. Hess. Min. d. Inn. v. 1. 7. 1970, Bauwerke in der Nähe des Waldes, Hess. StAnz. S. 1480

Soweit es ohne Zurücksetzung anderer zu berücksichtigender Belange möglich ist, haben die Bauleitpläne stets die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes durchzusetzen[56]. Darüber hinaus müssen im Einzelfall entgegenstehende private und öffentliche Belange hinter die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes zurücktreten, wenn es sich um besonders schützenswerte Gebiete im Sinne der §§ 4 und 5 RNatSchG handelt[57].

Ohnehin fließt aus dem Gebot des geringst möglichen Eingriffs, daß eine Gemeinde, die ihre Bebauung ausdehnen will und der sich für ihre städtebauliche Erweiterung verschiedene Flächen anbieten, diejenigen zu wählen hat, die für den Natur- und Landschaftsschutz weniger wert sind[58].

Im Verhältnis zu den speziellen Naturschutznormen gewährleistet § 1 Abs. 5 BBauG also einen weitergehenden Schutz der Landschaft, der auch dann eingreift, wenn eine besondere Schutzwürdigkeit nach den §§ 4 und 5 RNatSchG nicht besteht[59]. Gerade die weite Landschaft, die keine überdurchschnittlichen landschaftlichen Werte aufweist, verdient in gleichem Maße die Erhaltung gegen eine völlige Bebauung und Entstellung des landschaftlichen Charakters durch Industrie und Besiedlung[60].

2. Die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes

Pflichten mit ähnlichem Umfang gelten für den zweiten Planungsgrundsatz des § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teilsatz BBauG.

Wenn es die Beschaffenheit und die Zweckbestimmung eines zu beplanenden Gebietes geboten erscheinen lassen,

---

56) ebenso BayVGH, Urt. v. 29. 3. 1968, VGHE Bd. 21 Nr. 12 S. 52 (56)

57) so Hess. VGH, Urt. v. 6. 10. 1967, BRS Bd. 18 Nr. 8 S. 15 (17)

58) so auch Stich, NuL 1966 S. 209

59) s. auch Hofmann, S. 174/175

60) ebenso Hofmann, a.a. O.

so ist insbesondere von den orts- und landschaftspflegerischen Ausweisungen nach den §§ 5 Abs. 2 Nr. 5 und 9 Abs. 1 Nr. 8, 15 und 16 BBauG Gebrauch zu machen[61]. In der Regel werden für Wohngebiete im Sinne der §§ 2, 3 und 4 BauNVO stets auch Grünfestsetzungen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 8, 15 und 16 BBauG vorzusehen sein[62].

Daß dabei der Fall eintreten kann, daß eine Gemeinde Grünflächen, insbesondere also Parkanlagen, in einer Größenordnung festsetzt, die nach der überschaubaren Entwicklung der Gemeinde und der Bevölkerungsstruktur als unverhältnismäßig und damit als rechtswidrig anzusehen sind[63], erscheint mir überkonstruiert. In Anbetracht des Umstandes, daß die Bedürfnisse der Wirtschaft und des Verkehrs erfahrungsgemäß nachdrücklicher und erfolgreicher vorgetragen werden als die Erfordernisse des Umweltschutzes[64], wird es wohl kaum einmal in einer Gemeinde zu viele Grünflächen geben. Überdies läßt sich ein objektiver Maßstab für den zulässigen Anteil von Grünflächen an der Gesamtfläche nur schwer finden.

So hat auch die oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung großzügigere Grünflächenfestsetzungen nicht beanstandet; vor allem ist eine Gemeinde nicht verpflichtet, öffentliche Grünflächen so zu planen, daß nur die dringenden und unabweisbaren öffentlichen Bedürfnisse gerade gedeckt werden[65]. Dient die Auflockerung der Ballungs- und Verdichtungsräume durch Grünflächen gar der Gesundheit der Bevölkerung, folgt ihr Vorrang gegenüber den zurückgestellten privaten wirtschaftlichen Belangen unmittelbar aus dem Gebot einer

---

61) so Stich, NuL 1965 S. 182/183; ders., NuL 1966 S. 209

62) ebenso Stich, NuL 1966 S. 209

63) so Hoppe, DVBl. 1964 S. 171

64) s. auch Cholewa, NuL 1971 S. 13

65) so auch OVG Lüneburg, Urt. v. 23. 3. 1966, BRS Bd. 17 Nr. 5 S. 14 (15)

gerechten Abwägung nach § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG[66].

Neben den in § 1 Abs. 4 und 5 BBauG aufgeführten öffentlichen Belangen fließen in das Abwägungsgebot auch jene des § 35 Abs. 3 S. 1 BBauG ein[67]. Zugunsten der Landschaftspflege bedeutet dies, daß ein Bauleitplan rechtswidrig ist, der Splittersiedlungen nachträglich legalisiert[68]. Wenn nämlich der Gesetzgeber der Entstehung von Splittersiedlungen im Außenbereich mit der Vorschrift des § 35 Abs. 3 S. 1 BBauG entgegentritt, so darf die Gemeinde die gesetzgeberische Entscheidung nicht dadurch unterlaufen, daß sie entstandene landschaftsfeindliche Splittersiedlungen durch einen Bebauungsplan für rechtmäßig erklärt[69].

Die dargestellten Fallkonstellationen können keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Sie reichen aber aus, um zu verdeutlichen, in welcher Weise und in welchem Umfang eine Gemeinde den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dienen hat.

III. Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleitplanung nach den neuen Landschaftspflegegesetzen; - zugleich eine Zusammenfassung

Um zu erreichen, daß die Gemeinden die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege mehr als bisher berücksichtigen, haben die Länder Hessen und Rheinland-Pfalz diese Pflicht in ihren Landschaftspflegegesetzen besonders herausgestellt und zum Teil

---

66) s. oben Erster Abschnitt C IV S. 45; s. auch OVG Berlin, Urt. v. 8. 5. 1970, BRS Bd. 23 Nr. 2 S. 1 (6/7); OVG Lüneburg, Urt. v. 23. 3. 1971, DÖV 1972 S. 506 Nr. 205

67) Schütz/Frohberg, BBauG, § 1 Anm. III 2 S. 28

68) so OVG Lüneburg, Urt. v. 19. 11. 1964, OVGE Bd. 20 S. 446 (448/449); Urt. v. 8. 9. 1966, BRS Bd. 17 Nr. 3 S. 8 (10); OVG Münster, Urt. v. 21. 12. 1971, BauR 1972 S. 220 (221)

69) so zutreffend Klaus Meyer, Staatsbürger und Staatsgewalt Bd. II, S. 238/239

konkretisiert[70]. Während jedoch nach § 8 S. 1 des Hessischen Landschaftspflegegesetzes die Gemeinden zur Wahrung der Belange der Landschaftspflege nur verpflichtet werden, wenn mit ihren Planungen Eingriffe in die Landschaft im Sinne des § 4 des Gesetzes verbunden sind, erlegt § 3 Abs. 2 des Landespflegegesetzes für Rheinland-Pfalz den Gemeinden als Trägern der Bauleitplanung allgemein auf, „zur Gewährleistung eines ausgewogenen Landschaftshaushaltes, zur Pflege des Landschaftsbildes und zur Begrünung der Siedlungsgebiete in ihren Planungen sicherzustellen, daß ein den standörtlichen Möglichkeiten und den landespflegerischen Notwendigkeiten angemessener Flächenanteil ihres Gebietes aus Wald, Grünflächen und Grünbeständen (z. B. Feldgehölze, Rohr- und Riedbestände) besteht."

Diese Vorschriften gehen zwar nicht über die sich aus § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. i. V. m. Abs. 4 S. 2 BBauG ergebenden Grundsätze zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege in den Bauleitplänen hinaus. Trotzdem muß es begrüßt werden, daß die Gemeinden ausdrücklich auf ihre konkreten Pflichten in der Landschaftspflege hingewiesen werden, damit sie der Gefahr entgehen, der höheren Verwaltungsbehörde als Genehmigungsbehörde rechtswidrige Bauleitpläne vorzulegen.

---

70) s. § 8 des Hessischen Landschaftspflegegesetzes vom 4. April 1973 (GVBl. I S. 126) und § 3 des Landespflegegesetzes (LPflG) für Rheinland-Pfalz vom 14. Juni 1973 (GVBl. S. 147).
Art. 2 Abs. 3 des Gesetzes über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz - BayNatSchG) vom 27. Juli 1973 (GVBl. S. 437) und § 3 S. 1 des Gesetzes für Naturschutz und Landschaftspflege (Landschaftspflegegesetz -LPflegG-) für Schleswig-Holstein vom 16. April 1973 (GVBl. S. 122) verpflichten die öffentlichen Planungsträger lediglich, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei ihren Planungen und Maßnahmen zu beachten, ohne diese Pflicht zu spezifizieren.

C. Der Landschaftsplan

I. Die Funktion des Landschaftsplanes und sein Inhalt

Die zahllosen ungeordneten Eingriffe in den Naturhaushalt und die wachsenden Ansprüche an die Landschaft haben zu der Erkenntnis geführt, daß auf der örtlichen Ebene neben der Bauleitplanung eine besondere Landschaftsplanung erforderlich ist, die der nur begrenzt steigerbaren natürlichen Leistungsfähigkeit der Landschaft Rechnung trägt und dadurch in der Zukunft vermeidbare Störungen und Schäden im Landschaftshaushalt ausschließt sowie unvermeidbare Schäden gering hält[71].

Zu diesem Zweck werden die Gemeinden Landschaftspläne und Grünordnungspläne, die Maßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung der Landschaft und des Siedlungsbereiches vorsehen, aufzustellen haben[72].

Ein solcher Landschafts- oder Grünordnungsplan wird aus zwei Teilen bestehen; einmal aus einem Grundlagenteil, der die Ergebnisse landschaftsökologischer, landschaftsanalytischer und landschaftsdiagnostischer Untersuchungen wiedergibt, und zum anderen aus einem Entwicklungsteil, der die örtlichen landschaftspflegerischen Absichten und Maßnahmen zum Schutz und zur Entwicklung der Landschaft enthält[73]. Dieser Entwicklungsteil stellt den eigentlichen raumordnenden Landschafts- oder Grünordnungsplan dar[74]. Zweckmäßigerweise baut er auf den Ergebnissen des Grundlagenteiles auf[75].

---

71) so Buchwald, Hdb. f. Landschaftspflege und Naturschutz, Bd. 4 S. 9; Olschowy, NuL 1965 S. 224

72) so jetzt auch Art. 3 Abs. 2 BayNatSchG; § 3 Abs. 5 S. 1 Hess. LSchPflG; § 11 Abs. 2 S. 1 LPflG f. Rhl.-Pf.; § 6 Abs. 1 S. 1 LPflegG f. Schl.-H.

73) so Brenken/Schefer, Stichwort: Landschaftsplan Rndnr. (1) S. 143/144; Buchwald, a. a. O.; Olschowy, NuL 1965 S. 222; ders., Heft 6 der Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz S. 89

74) so Olschowy, NuL 1965 S. 222

75) s. Brenken/Schefer, a. a. O.; zum Verfahren der Landschaftsplanung s. Kragh, NuL 1965 S. 245/246

II. Der Landschaftsplan im Rechtssystem

Ein Landschaftsplan wird seiner Bedeutung nur dann gerecht werden, wenn sein Inhalt gegenüber jedermann verbindlich ist. Insofern könnte daran gedacht werden, ihn als einen selbständigen Plan mit eigenen Rechtswirkungen auszugestalten.

Von dieser Möglichkeit ist indes kein Gebrauch gemacht worden, um eine unnötige Konkurrenz mit den Bauleitplänen zu vermeiden[76]. Damit die Festlegungen in den Landschaftsplänen ohne Widerstand verwirklicht werden können, ist es vielmehr erforderlich, die Landschaftsplanung mit der Bauleitplanung abzustimmen[77]. Aus diesem Grunde und aus Gründen der Übersichtlichkeit besteht Einigkeit darin, die Landschaftspläne in die Bauleitpläne zu integrieren[78].

Diesen Weg sind die neuen Landschaftspflegegesetze in unterschiedlicher Weise gegangen: Während in Hessen und in Schleswig-Holstein der Inhalt der Landschaftspläne in die Bauleitpläne zu übernehmen ist, soweit er nach den Vorschriften des Bundesbaugesetzes dafür geeignet ist[79], geben in Rheinland-Pfalz die Landschafts- und Grünordnungspläne lediglich die notwendigen landespflegerischen Maßnahmen im Rahmen der Bauleitpläne an[80], was bedeutet, daß sie zur Grundlage der gemeindlichen Bauleitplanung gemacht werden sollen[81].

---

76) s. Stich, DVBl. 1972 S. 208

77) so Stein, Jb. f. Naturschutz und Landschaftspflege, Bd. 20 S. 25

78) s. Olschowy, Jb. f. Naturschutz und Landschaftspflege Bd. 20 S. 40; Stein, a. a. O.; so schon Werkmeister, Heft 1 der Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz S. 57; s. auch die Begründung der Bundesregierung zu § 7 Abs. 3 ihres Entwurfes eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege, BR-Drucks. 208/73 S. 30

79) s. § 3 Abs. 5 S. 3 Hess. LSchPflG, § 6 Abs. 2 S. 1 LPflegG f. Schl.-H.

80) s. § 11 Abs. 1 S. 2 LPflG f. Rhl.-Pf.

81) so ausdrücklich Art. 3 Abs. 2 S. 2 BayNatSchG

Die Entwürfe eines (Bundes-) Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege stimmen alle darin überein, daß der Inhalt eines Landschaftsplanes in die Bauleitpläne im Sinne von § 1 Abs. 2 BBauG aufgenommen werden soll, soweit er nach den Vorschriften des Bundesbaugesetzes zur Aufnahme geeignet ist[82]. Nach § 10 Abs. 3 des Stein'schen Entwurfes ist dem Landschaftsplan gar die Rechtswirksamkeit eines Bauleitplanes zuzuerkennen, soweit ein Bauleitplan nicht vorliegt.

Da gerade erreicht werden soll, den Landschaftsplan in eine rechtlich wirksame Form zu kleiden[83], kann es nicht genügen, ihn zur Grundlage der Bauleitplanung zu machen. Folglich ist zu prüfen, in welchem Umfang die Vorschriften des Bundesbaugesetzes seine Aufnahme in die Bauleitpläne zulassen und welche Rechtswirkungen er in diesem Rahmen entfaltet.

1. Der Landschaftsplan als Flächennutzungsplan oder als Bestandteil desselben

Zum einen könnte der Landschaftsplan als Teilplan des Flächennutzungsplans oder als Flächennutzungsplan selbst aufgestellt werden[84].

---

82) s. § 10 Abs. 2 des Stein'schen Entwurfes eines Gesetzes für Landschaftspflege und Naturschutz (Landespflegegesetz) vom 28. April 1971, abgedr. im Jb. f. Naturschutz und Landschaftspflege, Bd. 20 S. 61; § 7 Abs. 3 S. 1 des Regierungsentwurfes eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege, jetzt vom 2. März 1973, BR-Drucks. 208/73; § 8 Abs. 3 des Entwurfes eines Gesetzes über Naschutz und Landschaftspflege (Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU), jetzt vom 14. März 1973, BT-Drucks. 7/324

83) s. auch Kube, BaWüVBl. 1971 S. 97; so auch schon Olschowy, NuL 1965 S. 223 und Werkmeister, Heft 1 der Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz S. 57

84) so Buchwald, Hdb. f. Landschaftspflege und Naturschutz Bd. 4 S. 126; Hofmann, S. 134; Olschowy, Heft 6 der Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz S. 92

Als Flächennutzungsplan insgesamt wird der Landschaftsplan die Ausnahme bleiben müssen. Nach dem Wortlaut des § 5 Abs. 1 BBauG hat der Flächennutzungsplan stets das gesamte Gemeindegebiet zu umfassen; Teilflächennutzungspläne sind also unzulässig[85].

Aus dem Zweck der Flächennutzungsplanung, die Grundlage für die Entwicklung von Bebauungsplänen zu schaffen, folgt zudem, daß der Flächennutzungsplan mindestens einige grundlegende Darstellungen nach § 5 Abs. 2 BBauG enthalten muß, wie insbesondere die Bau- und Verkehrsflächen[86], die für einen Landschaftsplan nicht denknotwendig sind.

Daher wird ein Landschaftsplan nur von solchen Gemeinden vollständig als Flächennutzungsplan übernommen werden können, deren Flächennutzung vorrangig der Landespflege und daneben allenfalls der Land- und Forstwirtschaft dient[87].

Demgegenüber ist es wohl stets möglich, den Landschaftsplan als sachlichen und/oder örtlichen Teilplan in den Flächennutzungsplan zu übernehmen[88]. Wenn auch der Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellen ist, so ist damit doch vereinbar, daß verschiedene Einzelpläne erarbeitet werden, die dann zusam-

---

85) so Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 5 Anm. I 1 a; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 5 Rndnr. 4; Heitzer/Oestreicher, BBauG, § 5 Anm. 1 c; Meyer/Stich/Tittel, Bundesbaurecht, § 5 BBauG Rndnr. 4; Schrödter, BBauG, § 5 Rndnr. 1 S. 149; anderer Ansicht Schütz/Frohberg, BBauG, § 5 Anm. II 1, der seine Auffassung auf § 2 Abs. 1 BBauG stützt, wonach die Aufstellung eines Flächennutzungsplanes nicht für das gesamte Gemeindegebiet erforderlich zu sein braucht. Der eindeutige Wortlaut des § 5 Abs. 1 muß jedoch dem § 2 Abs. 1 vorgehen; ebenso Schrödter.

86) so Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 5 Anm. I 2 a dd

87) so Olschowy, Heft 6 der Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz S. 92

88) s. auch Olschowy, a. a. O.

men den Flächennutzungsplan ausmachen[89].

a. Der zulässige Inhalt des Landschaftsplanes als Bestandteil des Flächennutzungsplanes

Als Landschaftsplan wird demgemäß derjenige Teilplan des Flächennutzungsplanes bezeichnet, der insbesondere die Grünflächen nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 BBauG darstellt. Diese lassen sich im einzelnen aufgliedern in Park- und Kleingartenanlagen, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, in Friedhöfe, Wege- und Straßenbegleitgrün sowie in die Begrünung entlang der Wasserläufe. Dabei werden die Grünflächen unterschiedlichen Zwecken dienen. Sie können Gewerbe- und Wohngebiete voneinander trennen, Anlagen für Immissionsschutzpflanzungen bilden, zur Durchgrünung der Baugebiete oder Ummantelung der Ortschaft bestimmt sein und als ortsnahe Flächen der Erholung dienen[90].

Darüber hinaus lassen sich gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 8 die Flächen für die Landwirtschaft und für die Forstwirtschaft in diesen Plan einbeziehen.

Mit diesen im Flächennutzungsplan nach § 5 Abs. 2 Nrn 5 und 8 BBauG zulässigen Darstellungen wird der Landschaftsplan als dessen Teilplan in der Regel auskommen.

Als Bestandteil des Flächennutzungsplanes durchläuft ein solcher Landschaftsplan das Genehmigungsverfahren nach § 6 BBauG. Gemäß § 6 Abs. 1 S. 2 BBauG kann er als sachlicher und räumlicher Teil des Flächennutzungsplanes vorweg genehmigt werden, so daß er die Rechtswirkungen

---

89) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 5 Rndnr. 5 S. 5; Thiel/Rößler/Schumacher, Baurecht in N.-W., § 5 BBauG Anm. 1

90) s. als Beispiel die als Teilpläne des Flächennutzungsplanes erarbeiteten Landschaftspläne von Mrass für die Stadt Alsfeld, Heft 6 der Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, S. 116/117/118; sowie von Darius und Olschowy für die Orte Scholten/Rainrod, Heft 6 der Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz S. 124

des Flächennutzungsplanes schon vor der Gesamtgenehmigung entfaltet. Angesichts der Vordringlichkeit der Landschaftsplanung wäre es zu begrüßen, wenn davon im gegebenen Fall Gebrauch gemacht wird.

b. Die Rechtswirkungen des Landschaftsplanes als Teilplan des Flächennutzungsplanes

Darin, daß der Landschaftsplan als Bestandteil des Flächennutzungsplanes dessen Rechtswirkungen teilt, liegt indessen seine große Schwäche. Gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 BBauG bindet der Flächennutzungsplan lediglich die Gemeinde. Diese hat ihre Bebauungspläne aus ihm zu entwickeln.

Das bedeutet nichts anderes, als daß die Darstellungen im Flächennutzungsplan im wesentlichen in den Bebauungsplänen zu konkretisieren sind. Geringfügige Änderungen werden dabei noch von dem Begriff des Entwickelns erfaßt, wesentliche Abweichungen eines Bebauungsplanes vom Flächennutzungsplan setzen dagegen dessen vorherige Änderung voraus[91].

Als Bestandteil des Flächennutzungsplanes bildet der Landschaftsplan also nur die Grundlage für die Bebauungspläne. Sollen seine **Darstellungen** den Gemeindebürger unmittelbar binden, müssen sie zuvor in die Festsetzungen eines Bebauungsplanes umgeformt werden, da der Flächennutzungsplan kein Rechtssatz mit Außenwirkung ist[92].

---

91) dazu näher Hess. VGH, Beschl. v. 12. 7. 1968, BRS Bd. 20 Nr. 15 S. 39 (42); Beschl. v. 18. 7. 1969, BRS Bd. 22 Nr. 23 S. 49 (51); Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 8 Anm. II 1 b aa S. 9; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 8 Rndnr. 5; Knaup/Ingenstau, BBauG, § 8 Rndnr. 3; Schrödter, BBauG, § 8 Rndnr. 4

92) s. auch Hess. VGH, Beschl. v. 26. 2. 1969, BRS Bd. 22 Nr. 14 S. 28 (29); Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 6 Rndnr. 2; Schrödter, BBauG, § 1 Rndnr. 4 S. 106

Folgt dem Flächennutzungsplan indes kein Bebauungsplan, der die landschaftspflegerischen Darstellungen konkretisiert und gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 BBauG diese Festsetzungen sodann für rechtsverbindlich erklärt, so beurteilen sich beantragte Vorhaben im Geltungsbereich dieses Landschaftsplanes nach den §§ 34 und 35 BBauG.

Danach gilt für Bauvorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile gemäß § 34 BBauG, daß das beantragte Vorhaben genehmigt werden muß, wenn es nach der vorhandenen tatsächlichen Bebauung und Erschließung unbedenklich ist. Ob es dabei den landschaftsplanerischen Darstellungen im Flächennutzungsplan zuwiderläuft, darf im Genehmigungsverfahren nicht berücksichtigt werden, da dieser den Bürger eben nicht bindet[93].

Lediglich für beantragte Vorhaben im Außenbereich billigt man dem Flächennutzungsplan eine gewisse Bedeutung zu, indem man aus seinen Darstellungen einen wesentlichen Anhaltspunkt dafür schöpft, ob die Ausführung oder Benutzung des Vorhabens öffentliche Belange im Sinne des § 35 Abs. 2 BBauG beeinträchtigen wird[94]. Die Grenzen der Aussagekraft für die Ermittlung der öffentlichen Belange sind jedoch früh erreicht[95]. Einmal kann ein entgegenstehender Flächennutzungsplan keine privilegierten Vorhaben nach § 35

---

93) so auch BVerwG, Urt. v. 12. 6. 1970, BRS Bd. 23 Nr. 44 S. 87 (89) = BauR 1970 S. 151; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 34 Rndnr. 24; Schrödter, BBauG, § 34 Rndnr. 3; Schütz/Frohberg, BBauG, § 34 Anm. II 1 S. 213

94) s. BVerwG, Urt. v. 29. 4. 1964, BVerwGE 18, 247 (253); Urt. v. 15. 3. 1967, BVerwGE 26, 287 (291); Urt. v. 1. 7. 1968, BRS Bd. 20 Nr. 63 S. 106/107; Hess. VGH, Urt. v. 30. 6. 1966, BBauBl. 1967 S. 544 Leits. Buchst. e; Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 35 Anm. 3 b dd; Fickert, Zulässigkeit von Bauvorhaben Tz 273; Schrödter, BBauG, § 35 Rndnr. 9 Ziff. 1

95) s. besonders BVerwG, Urt. v. 15. 3. 1967, BVerwGE 26, 287 (292/293); Urt. v. 15. 1. 1969, DÖV 1969 S. 645; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 35 Rndnr. 75

Abs. 1 Ziff. 1 bis 4 BBauG verhindern[96] und zum anderen entfaltet der Flächennutzungsplan wiederum nicht die Wirkung, die Zulässigkeit eines nach § 35 Abs. 2 BBauG zu beurteilenden Vorhabens für die Landschaftspflege zu begründen, wenn dieses Vorhaben gleichzeitig andere Belange beeinträchtigt[97].

Hiermit sind die Rechtswirkungen eines Landschaftsplanes als Bestandteil eines Flächennutzungsplanes zwar nur knapp skizziert. Ein vertieftes Eindringen wird jedoch zu keinem anderen Ergebnis führen, als daß ein solcher Landschaftsplan eine Bebauung auf den aus Gründen der Landschaftspflege freizuhaltenden und zu entwickelnden Flächen kaum zu verhindern vermag.

Allein die Bebauungspläne tragen als Satzungen gemäß § 10 BBauG Rechtssatzcharakter und binden nach § 8 Abs. 1 S. 1 BBauG die Nutzungsberechtigten der von den Bebauungsplänen erfaßten Grundstücke. Beantragte Vorhaben müssen demgemäß mit ihnen übereinstimmen. § 30 BBauG ordnet dies zwar nur für die qualifizierten Bebauungspläne an. Jedoch kann für die einfachen Bebauungspläne, die nicht die für qualifizierte Bebauungspläne gemäß § 30 BBauG notwendigen Festsetzungen enthalten, nichts anderes gelten, da die §§ 8 Abs. 1, 10, 12 S. 3 BBauG bezüglich der Rechtsverbindlichkeit zwischen den qualifizierten und den einfachen Bebauungsplänen keinen Unterschied treffen[98].

Zu beachten ist allerdings, daß sich die Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines einfachen Bebauungsplanes entweder nach § 34 oder § 35 BBauG bestimmt,

---

96) so BVerwG, Urt. v. 25. 10. 1967, BVerwGE 28, 148 (151/152) = DVBl. 1968 S. 385 (387)

97) so BVerwG, Urt. v. 10. 5. 1968, DVBl. 1968 S. 806 (807)

98) so auch die ständige Rspr. d. BVerwG, Urt. v. 18. 8. 1964, BVerwGE 19, 164 (167) = DVBl. 1964 S. 918 (920); Urt. v. 4. 11. 1966, BVerwGE 25, 243 (251) = DVBl. 1967 S. 283 (286); Urt. v. 12. 1. 1968, BVerwGE 29, 49 (50) = DVBl. 1968 S. 515 (516)

da die Existenz eines einfachen Bebauungsplanes die Eigenschaft eines Gebietes im Sinne der §§ 34 und 35 BBauG, wie sich aus § 34 BBauG eindeutig ergibt, nicht zu verändern vermag.

Doch entfaltet der einfache Bebauungsplan seine Rechtsverbindlichkeit dadurch, daß er den Begriff der „Unbedenklichkeit" in § 34 BBauG abschließend ausfüllt[99] und die „öffentlichen Belange" in § 35 BBauG konkretisiert[100].

Folglich wären alle Vorhaben im Sinne des § 29 BBauG, die einem als Bebauungsplan beschlossenen Landschaftsplan widersprächen, nach den §§ 30, 34 und 35 BBauG allein wegen des Rechtssatzcharakters des Bebauungsplanes unzulässig[101].

Wegen dieser weitergehenden Bindungswirkungen soll deshalb untersucht werden, inwieweit ein Landschaftsplan teilweise oder ganz als Bebauungsplan beschlossen werden kann.

---

99) einhellige Auffassung seit dem Urt. d. BVerwG v. 18. 8. 1964, BVerwGE 19, 164 (167) = DVBl. 1964 S. 918 (920); nunmehr auch OVG Münster, Urt. v. 16. 5. 1966, OVGE Bd. 22 S. 199 (202) = BRS Bd. 17 Nr. 14 S. 42 (43) unter Aufgabe seiner früheren Rechtsprechung; ebenso Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 34 Anm. 3 c aa; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 34 Rndnr. 17; Fickert, Zulässigkeit von Bauvorhaben Tz 260; Friauf, Bes. VerwR. S. 410; so jetzt auch ausdrücklich Gelzer, Rndnr. 213 Fußn. 8, Rndnr. 803; Schrödter, BBauG, § 34 Rndnr. 8

100) s. OVG Lüneburg, Urt. v. 18. 10. 1968, OVGE Bd. 25 S. 327 (330); OVG Münster, Urt. v. 11. 9. 1970, BauR 1970 S. 223 (224); Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 35 Anm. 3 b cc; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 35 Rndnr. 71; Friauf, a. a. O.; Schrödter, BBauG, § 35 Rndnr. 10

101) s. BVerwG, Urt. v. 4. 11. 1966, BVerwGE 25, 243 (248, 250); Götz, Bauleitplanung und Eigentum S. 35; Meyer/Stich/Tittel, Bundesbaurecht, § 1 BBauG Rndnr. 1; die Zulässigkeit sonstiger Nutzungen, die nicht von § 29 S. 1 - 3 BBauG erfaßt werden, wird am gegebenen Orte zu untersuchen sein.

2. Der Landschaftsplan als Bebauungsplan

Im Gegensatz zur Aufstellung eines Landschaftsplanes als Flächennutzungsplan kann ein Landschaftsplan stets als vollständiger Bebauungsplan beschlossen werden, da der Bebauungsplan nach § 9 Abs. 5 BBauG die Grenzen seines räumlichen Geltungsbereiches selbst festsetzt, also nicht wie der Flächennutzungsplan die Bodennutzung des gesamten Gemeindegebietes regeln muß[102].

Andererseits muß ein als Bebauungsplan beschlossener Landschaftsplan von den zulässigen Festsetzungen gemäß § 9 Abs. 1 BBauG gedeckt sein, denn der Festsetzungskatalog ist abschließend im Unterschied zu den zulässigen Darstellungen im Flächennutzungsplan nach § 5 Abs. 2 BBauG, die dort beispielhaft aufgezählt sind, wie es das Wort „insbesondere" ausdrückt[103].

Umgekehrt ergibt sich aus § 9 Abs. 1 BBauG, daß der Landschaftsplan die möglichen Festsetzungen des Katalogs nur insoweit zu enthalten braucht, als sie im einzelnen erforderlich sind[104]. Zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht Lüneburg in seinem Urteil vom 18. Oktober 1968 ausgeführt, daß der Planungswille einer Gemeinde, daß in einem bestimmten Gebiet nicht gebaut werden solle, die Aufstellung von Bebauungsplänen nicht begrifflich ausschließe. Gerade um die

---

102) ebenso Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 9 Rndnr. 91; Schütz/Frohberg, BBauG, § 9 Anm. I 1; nur in diesem Rahmen würde die Vorschrift des § 8 Abs. 3 S. 3 des Entwurfes eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drucks. 7/324, wonach sich der Inhalt der Bauleitpläne auf den Inhalt des Landschaftsplans beschränken kann, ihre Bedeutung entfalten.

103) so auch Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 9 Anm. I 2 a aa; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 9 Rndnr. 3; Knaup/Ingenstau, BBauG, § 9 Rndnr. 6

104) s. BVerwG, Urt. v. 18. 8. 1964, BVerwGE 19, 164 (167); BGH, Urt. v. 19. 12. 1966, BB 1968 S. 403 (404); OVG Lüneburg, Urt. v. 18. 10. 1968, OVGE Bd. 25 S. 327; Meyer/Stich/Tittel, Bundesbaurecht, § 9 BBauG Rndnr. 1; Schrödter, BBauG, § 9 Rndnr. 4

Bebauung in die richtigen Wege zu leiten, könne es durchaus erforderlich sein, verbindliche Bauleitpläne aufzustellen, die lediglich sogenannte ‚negative' Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nrn 2 bis 16 BBauG enthalten. Damit werde klargestellt, daß zum Nutzen der anderen bebaubaren Gemeindeflächen hier Erholungs- und Grüngebiete frei von jeder Bebauung bleiben sollen. Eine solche Planung entspreche auch § 1 Abs. 1 BBauG, wonach die bauliche und s o n s t i g e Nutzung der Grundstücke vorbereitet und geleitet werden soll, um die städtebauliche Entwicklung in Stadt und Land zu ordnen[105]. Dadurch, daß ein Landschaftsplan keine Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 BBauG enthält, verliert er also nicht seine Eigenschaft als Bebauungsplan.

Mit den sogenannten ‚negativen' Festsetzungen werden sich die wesentlichen Ziele der Landschaftsplanung weitgehend erreichen lassen; so können insbesondere nach den Nrn 8, 15 und 16 des § 9 Abs. 1 BBauG Grüngebiete freigehalten und nach der Nr. 10 landwirtschaftlich oder forstwirtschaftlich nutzbare Flächen zur Wahrung des landschaftlichen Gleichgewichts bei gleichzeitiger Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte erhalten werden.[106].

a. Die landschaftsplanerischen Festsetzungen im einzelnen

Auch wenn ein Blick auf den Katalog des § 9 Abs. 1 BBauG ausreicht, um zu erkennen, daß im Bebauungsplan landschaftsplanerische Festsetzungen zulässig sind, bleiben manche Fragen offen, da die in Betracht kommenden nicht genau auf den Landschaftsplan zugeschnitten sind.

So vermißt man die Möglichkeit, Erholungsgebiete festzusetzen, die in Anbetracht des Regenerationsbe-

---

105) s. OVGE Bd. 25 S. 327 (328) = EPlaR II 1 OVG Lüneburg 10.68 / 4/5

106) s. im einzelnen Kube, BaWüVBl. 1971 S. 99

dürfnisses vor allem der städtischen Bevölkerung in jedem Landschaftsplan berücksichtigt werden sollten[107]. Solche größeren Gebiete dürften in Landschaftsplänen, die als Bebauungspläne beschlossen werden sollen, nur festgesetzt werden, wenn eine der allein zulässigen Festsetzungen des Katalogs nach § 9 Abs. 1 BBauG sie abdeckt.

(1) Erholungsgebiete als Grünflächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 8 BBauG

Zuallererst wird man daran denken, Erholungsgebiete als Grünflächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 8 BBauG festzusetzen. Danach müßten Erholungsgebiete als Grünflächen im Sinne dieser Vorschrift anzusehen sein.

So werden auch unter Grünflächen nicht nur der Auflockerung von Baumassen dienende Flächen, sondern ebenso größere Grüngürtel verstanden, sofern es sich nicht um Flächen für die Land- und Forstwirtschaft handelt[108]. Diese weite Begriffsinterpretation wird mit den Planzielen des § 1 Abs. 4 und 5 BBauG begründet. Daraus, daß die Bauleitpläne sich nach der Gesundheit der Bevölkerung zu richten und der Gestaltung des Landschaftsbildes zu dienen haben, folge, daß die Bebauungspläne größere Grünflächen festsetzen müssen, wenn diese Ziele es erfordern[109].

Indes spricht die beispielhafte Aufzählung einzelner Grünflächen in § 9 Abs. 1 Nr. 8 BBauG eher dafür, daß mit ihnen ausschließlich kleinräumige Flächen gemeint sind, die vorwiegend der Auflockerung und Erholung im Innenbereich einer Gemeinde dienen[110].

---

107) s. auch Olschowy, NuL 1965 S. 223

108) so Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 5 Anm. III 5 a; ihm folgend Gelzer, Rndnr. 141

109) Brügelmann/Grauvogel, a. a. O. Anm. III 5 b; zustimmend Kube, BaWüVBl. 1971 S. 100/101

110) ebenso Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 5 Rndnr. 23 S. 17; Knaup/Ingenstau, BBauG, § 9 Rndnr. 22

Ernst/Zinkahn/Bielenberg gehen davon aus, daß diese Beispiele bewußt in die Vorschrift aufgenommen worden sind, damit es an der besonderen Art und Funktion der Grünflächen keine Zweifel gebe[111].

Außerdem argumentieren sie, daß der Gesetzgeber das Entstehen einer Entschädigungspflicht im Falle der Festsetzung von Grünflächen gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BBauG sicherlich ausgeschlossen hätte, wenn mit den Grünflächen im Sinne der §§ 5 Abs. 2 Nr. 5 und 9 Abs. 1 Nr. 8 BBauG auch großräumige Erholungsflächen gemeint wären[112]. Schon zum Zeitpunkt der Vorbereitungen des Bundesbaugesetzes sei das Urteil des Bundesgerichtshofes vom 20. Dezember 1956 bekannt gewesen, wonach die Bestimmung von großräumigen Grünflächen zum Zwecke der Erholung für die Allgemeinheit aus der Situationsgebundenheit der betroffenen Grundstücke fließe und sich daher noch im Rahmen der Sozialbindung des Grundeigentums halte, so daß die Festsetzung von großräumigen Grünflächen keine Entschädigungspflicht auslöse[113].

Diese Begründung zur Unzulässigkeit der Festsetzung von größeren Erholungsgebieten als Grünflächen vermag jedoch nicht zu überzeugen. Immerhin hat der Regierungsentwurf eines Bundesbaugesetzes keine dem § 40 Abs. 3 BBauG entsprechende Entschädigung in Geld vorgesehen[114]. Diese ist erst vom Ausschuß für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht eingefügt worden[115]. Dies begründet er ausdrücklich damit, daß den Interessen der Grundstückseigentümer besser Rechnung getragen

---

111) Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 5 Rndnr. 23 S. 17

112) Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a. a. O. S. 18

113) s. BGHZ 23, 30 (35)

114) s. § 32 des Entwurfes eines Bundesbaugesetzes, in BR-Drucks. 47/58 = BT-Drucks. III/336

115) s. § 32 Abs. 2 a des Entwurfes eines Bundesbaugesetzes nach den Beschlüssen des 24. Ausschusses v. 12. 4. 1960, BT-Drucks. III/1794

werden solle[116].

Der Umstand, daß der Gesetzgeber den Vorschlägen des 24. Ausschusses und nicht denen der Bundesregierung gefolgt ist, beweist, daß ihm die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes nicht allein der Maßstab für die Aufnahme von Entschädigungsregelungen in das Bundesbaugesetz war.

Mithin liefert die gesetzgeberische Entschädigungslösung keinen Anhaltspunkt dafür, ob unter die Grünflächen im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 8 BBauG größere Erholungsgebiete fallen. Auch wäre zu fragen, weshalb nur die Festsetzung großräumiger Grünflächen die Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums konkretisieren kann, da kleine Grünflächen ebenso dem Wohl der Allgemeinheit als innergemeindliche Frischluftoasen oder Schutzflächen vor Emissionen dienen.

Folglich wird allein die historische Auslegung die Lösung bringen:

Noch der Regierungsentwurf sah besondere Ausweisungsmöglichkeiten in den Bauleitplänen zugunsten der Landschaftspflege vor; soweit erforderlich, sollten auch solche Flächen, die für das Ortsbild in seiner Beziehung zur Landschaft wichtig sind oder der Erholung der gesamten Bevölkerung dienen, im Flächennutzungsplan dargestellt und im Bebauungsplan festgesetzt werden[117].

Diese für den Landschaftsplan notwendigen Festsetzungsmöglichkeiten sind leider vom 24. Ausschuß ersatzlos gestrichen worden mit der Begründung, daß solche Flächen in aller Regel Parkanlagen bzw. land- oder forstwirtschaftliche Flächen sein werden[118]. Da der

---

116) s. den schriftlichen Bericht des 24. Ausschusses v. 22. 4. 1960 zu § 32 Abs. 2 a des Entwurfes eines Bundesbaugesetzes, zu BT-Drucks. III/1794 S. 13

117) so die entsprechenden §§ 6 Abs. 2 Nr. 3 c cc und 12 Abs. 1 Nr. 8 c des Regierungsentwurfes, a. a. O.

118) s. den schriftlichen Bericht zu § 6 des Entwurfes eines Bundesbaugesetzes, a. a. O. S. 4

Gesetzgeber die Änderungsvorschläge des 24. Ausschusses auch in diesem Fall übernommen hat, unterliegt es keinem Zweifel, daß er sich dessen Auffassungen zu eigen gemacht hat.

Nach dem Sprachgebrauch werden unter Parkanlagen kaum großflächige Erholungsgebiete verstanden werden können. Damit ist die Möglichkeit, Erholungsgebiete als Grünflächen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 8 BBauG in einem als Bebauungsplan zu beschließenden Landschaftsplan festzusetzen, unzulässig.

Es fragt sich, ob die Vorstellungen des Ausschusses für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht verwirklicht werden dürften, Erholungsgebiete als Flächen für die Landwirtschaft und für die Forstwirtschaft gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 10 BBauG festzusetzen.

(2) Erholungsgebiete als Flächen für die Landwirtschaft und für die Forstwirtschaft nach § 9 Abs. 1 Nr. 10

Grundsätzlich bieten sich die Flächen für die Landwirtschaft und für die Forstwirtschaft nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BBauG für die Erholung an.

Allerdings sind die Festsetzungen von Flächen für die Landwirtschaft und die Forstwirtschaft nur zulässig, wenn sie wenigstens unter anderem im Interesse der Land- und Forstwirtschaft liegen, da sie sonst nicht im Sinne des § 9 Abs. 1 BBauG erforderlich sind[119]. Unzulässig wäre es also, im Landschaftsplan wegen fehlender anderweitiger Festsetzungsmöglichkeiten als Ausweg Flächen für die Landwirtschaft und für die Forstwirtschaft festzusetzen, ohne daß diese der entsprechenden Bewirtschaftung zugeführt werden sollen.

Daneben erscheinen mir die Erholungsmöglichkeiten auf Flächen für die Landwirtschaft und für die Forstwirtschaft begrenzt zu sein, da auf ihnen keine Einrichtungen zur Erholung geschaffen werden dürfen, sondern nur

---

119) ebenso BVerwG, Urt. v. 14. 7. 1972, BauR 1972 S. 282 (283)

solche Vorhaben zugelassen sind, die zur wesensmäßigen Nutzung dieser Flächen gehören[120].

(3) Die von der Bebauung freizuhaltenden Grundstücke nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 BBauG

Die vordringlichste Aufgabe der Landschaftsplanung ist, Schäden im Landschaftshaushalt zu kennzeichnen und entsprechende Festsetzungen zu treffen, die geeignet sind, daß bereits eingetretene Schäden beseitigt werden und neue erst gar nicht entstehen können[121]. Zu diesem Zweck sind Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BBauG schon deshalb untauglich, weil auch land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen aufgrund der Verwendung von Chemikalien negativ in den Landschaftshaushalt eingreifen[122]. Vielmehr braucht die Landschaftspflege hierfür sogenannte Tabuflächen, die gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 2 als Grundstücke, die von der Bebauung freizuhalten sind, festgesetzt werden könnten.

Wie alle anderen auf die städtebauliche Entwicklung bezogenen Planziele nach § 1 Abs. 4 und 5 BBauG rechtfertigt die Landschaftspflege ohne weiteres Festsetzungen solcher Art[123]. So bestehen im Innenbereich auch keine rechtlichen Bedenken. Problematisch sind sie aber im Außenbereich.

Aus § 41 Abs. 1 S. 1 BBauG wird nämlich geschlossen, daß Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 BBauG im Außenbereich unzulässig sind, weil dort nach dem eindeutigen Wortlaut des § 41 dafür keine Entschädigung gewährt wird[124].

---

120) s. Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 9 Anm. II 10 c; Gelzer, Rndnr. 152

121) so Olschowy, NuL 1965 S. 223

122) s. in den Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung 1971, zu BT-Drucks. VI/2710 S. 12

123) ebenso Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 9 Rndnr. 43; Evers, DVBl. 1968 S. 4

124) so Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 9 Anm. II 2 a; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 9 Rndnr. 41

Hingegen erscheint es mir überhaupt zweifelhaft, die Unzulässigkeit von Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BBauG mit fehlenden Entschädigungsregelungen zu begründen. In § 9 Abs. 1 Nr. 2 BBauG findet sich kein Hinweis darauf, daß Grundstücke, die von der Bebauung freizuhalten sind, nicht im Außenbereich festgesetzt werden dürfen[125].

Überdies läßt sich die Argumentation auch umkehren: Wenn nach § 41 Abs. 1 S. 1 BBauG für die innerhalb der Baugebiete gelegenen und von der Bebauung freizuhaltenden Grundstücke eine eingetretene Wertminderung in Geld zu entschädigen ist, so soll diese Rechtsfolge für die außerhalb der Baugebiete gelegenen und von der Bebauung freizuhaltenden Grundstücke bewußt nicht eingreifen. Wenn außerdem nach § 41 Abs. 1 S. 3 BBauG für die innerhalb der Baugebiete gelegenen Flächen eine Entschädigung nicht verlangt werden kann, falls die Beschaffenheit oder die besondere Lage des Grundstücks in der Örtlichkeit erfordert, das Grundstück von der Bebauung freizuhalten, dann gilt dies erst recht für die im Außenbereich von der Bebauung freizuhaltenden Grundstücke.

Landschaftspflegerische Maßnahmen sind in der Regel an ganz bestimmten Orten in einer Gemeinde notwendig. Demnach kann der Landschaftsplan Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 BBauG auch im Außenbereich treffen.

(4) Anpflanzungs- und Bindungsgebote nach § 9 Abs. 1 Nrn 15 und 16 BBauG

Aus der Sicht des Umweltschutzes wird den Nrn 15 und 16 des § 9 Abs. 1 BBauG im Landschaftsplan eine besondere Bedeutung zukommen, weil durch eine sinnvolle Bepflanzung des Randes eines Baugebietes zum einen Immissionen in die benachbarten Wohngebiete abgefangen oder

---

125) so auch Thiel/Rößler/Schumacher, Baurecht in N.-W., § 9 BBauG Anm. zu Nr. 2; zustimmend Kube, BaWüVBl. 1971 S. 100

wenigstens abgeschwächt und zum anderen eine Abrundung der Bebauung erreicht werden kann, die für die freie Landschaft nicht störend wirkt[126].

Wie alle anderen Festsetzungen müssen auch diese städtebaulich motiviert sein[127]. Aus diesem Grunde halten Ernst/Zinkahn/Bielenberg diese Festsetzungen allein zu Zwecken des Natur- und Landschaftsschutzes für unzulässig[128]. Dabei scheinen sie jedoch zu übersehen, daß auch die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes gemäß § 1 Abs. 5 S. 1 BBauG städtebauliche Ordnungsvorstellungen ausfüllen, so daß unabhängig von den Vorschriften des Reichsnaturschutzgesetzes oder der Landschaftspflegegesetze einiger Bundesländer das Anpflanzen von Bäumen und Sträuchern sowie Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und Gewässern festgesetzt werden dürfen[129].

Außer diesen wesentlichen Festsetzungen für den Landschaftsplan, ohne die dieser nicht auskommen wird, werden häufig noch Festsetzungen nach den Nrn 7, 9, 11 und 14 des § 9 Abs. 1 BBauG erforderlich sein. Sind Schutzflächen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 14 BBauG vorgesehen, wird für deren Nutzung sinnvollerweise ein Anpflanzungsgebot nach der Nr. 15 bestimmt[130].

Mithin läßt sich feststellen, daß der Katalog des § 9 Abs. 1 BBauG genügend Festsetzungsmöglichkeiten für den Landschaftsplan bereit hält, damit dieser seine zentrale umweltschützende Aufgabe erfüllen kann[131].

---

126) ebenso Gelzer, Rndnrn 164 und 165; wohl auch Sening, Diss. München S. 99

127) s. Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 9 Anm. II 15/16; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 9 Rndnr. 83

128) Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a. a. O.

129) so auch Kube, BaWüVBl. 1971 S. 100

130) so Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 9 Anm. II 14 b; Gelzer, Rndnr. 163

131) dazu Buchwald, Hdb. f. Landschaftspflege und Naturschutz Bd. 4 S. 9

b. Die Erforderlichkeit des Landschaftsplanes als Bebauungsplan

§ 2 Abs. 1 BBauG macht die Zulässigkeit des als Bebauungsplan zu beschließenden Landschaftsplanes insgesamt und § 9 Abs. 1 BBauG die der einzelnen Festsetzungen von der Erforderlichkeit abhängig.

Das bedeutet nun nicht, daß das Erforderlichkeitskriterium als Filter und verengende Eingriffsvoraussetzung wie bei den polizeilichen Handlungsermächtigungen zu verstehen ist[132]. Zutreffend beschreibt Schmidt-Aßmann seine Funktion als Korrektiv zu einer ziellosen Planung, das in ein weites Gestaltungs- und Planungsermessen eingebettet ist[133]. Es muß lediglich eine planerische Konzeption der Gemeinde im Sinne des städtebaulichen Leitbildes nach § 1 Abs. 4 und 5 BBauG sichtbar sein, die die Aufstellung eines Bebauungsplanes und bestimmte Festsetzungen erfordert[134].

Die Erforderlichkeit setzt also nicht das Vorliegen zwingender Gründe voraus, sondern ist bereits gegeben, wenn ein triftiger Grund vorliegt[135]. In diesem Rahmen unterliegt der Begriff der Erforderlichkeit als unbestimmter Rechtsbegriff der vollen verwaltungsgerichtlichen Nachprüfbarkeit, da sich ein triftiger Grund nach objektiven Gesichtspunkten bestimmen läßt[136]. Einen wesentlichen Anhaltspunkt für ihn wird der Stand der Verwirklichung der Planungsgrundsätze nach § 1

---

132) s. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 9 Rndnr. 5; Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 70

133) Schmidt-Aßmann, a. a. O.

134) BVerwG, Urt. v. 7. 5. 1971, DÖV 1971 S. 633 (634); Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 2 Anm. II 3 a; Schrödter, BBauG, § 2 Rndnr. 2 S. 126/127

135) so VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 25. 7. 1967, BRS Bd. 18 Nr. 3 S. 4 (5); Beschl. v. 12. 11. 1968, BaWüVBl. 1969 S. 90

136) s. VGH Bad.-Württ., a. a. O. Fußn. 135; außerdem Beschl. v. 10. 12. 1965, DVBl. 1966 S. 827 (828)

Abs. 4 und 5 BBauG in der Gemeinde bilden[137].

Folgerichtig wird man umgekehrt zu einer Planungspflicht der Gemeinde gelangen müssen, wenn sie diese Grundsätze im Zuge ihrer Entwicklung allzusehr vernachlässigt hat. Zwar schließt § 2 Abs. 9 BBauG einen Anspruch des Bürgers auf Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplanes aus. Doch kann die Gemeinde zu ihrer Planungspflicht von der zuständigen Aufsichtsbehörde im Wege der Anordnung oder gar Ersatzvornahme angehalten werden[138].

Insoweit werden in den wenigsten Fällen ein Landschaftsplan, der als Bebauungsplan beschlossen werden soll, und seine einzelnen Festsetzungen nicht erforderlich sein. Angesichts der bisherigen Vernachlässigung der Landschaftspflege wird die Aufstellung eines Landschaftsplanes eher eine Pflicht für fast jede Gemeinde sein[139].

Ob dieser Landschaftsplan nach § 8 Abs. 2 S. 1 BBauG aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden muß oder ob ein solcher Flächennutzungsplan gemäß §§ 8 Abs. 2 S. 2 i. V. m. 2 Abs. 2 BBauG nicht erforderlich ist, weil der Landschaftsplan ausreicht, um diesbezüglich die städtebauliche Entwicklung zu ordnen, oder ob gar nach § 8 Abs. 2 S. 3 BBauG der Landschaftsplan vor dem Flächennutzungsplan aufgestellt werden muß, weil zwingende Gründe dies erfordern, hängt jeweils von den örtlichen Verhältnissen ab.

---

137) so VGH Bad.-Württ., Urt. v. 18. 9. 1968, ESVGH Bd. 19 Nr. 48 S. 220 (222); Beschl. v. 12. 11. 1968, BaWüVBl. 1969 S. 90; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 2 Rndnr. 13

138) s. auch Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 2 Anm. II 2 b S. 7/8; Schrödter, BBauG, § 2 Rndnr. 2; in Niedersachsen s. § 131 Abs. 1 und 2 NGO

139) so auch Kube, BaWüVBl. 1971 S. 99, der dies jedoch hauptsächlich für den ländlichen Erholungsraum annimmt, während meiner Ansicht nach eine Grünordnung in den städtischen Bereichen fast noch notwendiger ist

Daß der Landschaftsplan aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln ist, bleibt der Grundsatz. Ohne einen Flächennutzungsplan wird er nur in jenen kleineren Gemeinden auskommen, die weithin von landwirtschaftlichen Flächen umgeben sind und deren Siedlungstätigkeit im wesentlichen abgeschlossen ist, oder wenn ein verhältnismäßig kleiner Teil des Gemeindegebietes betroffen wird und die landschaftspflegerischen Festsetzungen in keiner Beziehung die Grundzüge der Bodennutzung im Gemeindegebiet berühren, so daß der Flächennutzungsplan hier keine Integration der verschiedenen Bodennutzungen bewirken könnte und daher als Instrument der städtebaulichen Entwicklung ins Leere stieße[140].

Dagegen dürfte ein Landschaftsplan für größere städtische Gebiete ohne einen vorhandenen Flächennutzungsplan nur in besonderen Ausnahmefällen beschlossen werden. Solche Ausnahmefälle werden sich stets auf § 8 Abs. 2 S. 3 BBauG zu stützen haben. Zwingende Gründe für die vorzeitige Aufstellung eines Landschaftsplanes als Bebauungsplan wären danach zu bejahen, wenn die Ausarbeitung des Flächennutzungsplanes nicht abgewartet werden kann, weil ohne die vorzeitigen Festsetzungen im Landschaftsplan der Gemeinde oder einzelnen ein unvertretbarer Schaden entstehen würde[141]. Da es aber nach § 6 Abs. 1 S. 2 BBauG zulässig ist, einen Landschaftsplan als sachlichen oder örtlichen Teilplan eines Flächennutzungsplanes vorweg in Kraft treten zu lassen, wird ein entsprechender Teilplan des Flächen-

---

140) so VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 12. 11. 1968, BaWü-VBl. 1969 S. 90; Beschl. v. 10. 7. 1972, BauR 1972 S. 284 (mit weiteren Nachweisen); Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 2 Anm. III 1 a; Schütz/Frohberg, BBauG, § 2 Anm. I 1

141) so BVerwG, Beschl. v. 6. 11. 1968, DVBl. 1969 S. 276 (277); VGH Bad.-Württ., Urt. v. 18. 9. 1968, ESVGH Bd. 19 Nr. 48 S. 220 (226); Beschl. v. 4. 5. 1972, DÖV 1972 S. 821 (822); Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 8 Anm. 3 b; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 8 Rndnr. 8

nutzungsplanes ebenso schnell aufgestellt werden können wie der als Bebauungsplan zu beschließende Landschaftsplan.

c. Die Rechtswirkungen des als Bebauungsplan beschlossenen Landschaftsplanes

Als Vorteil des als Bebauungsplan beschlossenen Landschaftsplanes habe ich oben bereits herausgestellt, daß in seinem Geltungsbereich sämtliche Vorhaben, die nicht im Einklang mit seinen Festsetzungen stehen, nach § 29 BBauG unzulässig sind, und zwar unabhängig davon, ob dieser Landschaftsplan als qualifizierter Bebauungsplan im Sinne des § 30 BBauG oder, - wie es die Regel sein wird -, als einfacher Bebauungsplan aufgestellt worden ist[142]. Diese Rechtswirkung entsteht nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes schon aufgrund des Rechtssatzcharakters eines jeden Bebauungsplanes „aus sich heraus"[143].

Problematisch bleibt, ob die nicht unter § 29 BBauG fallenden „sonstigen" planwidrigen Nutzungen im Geltungsbereich des Landschaftsplanes abgewehrt werden können. Zu denken ist an Aufschüttungen und Abgrabungen kleineren Umfanges sowie an Sport- und Zeltplätze, die nicht von § 29 S. 1 und 3 BBauG erfaßt werden. Ihre Zulässigkeit bestimmt sich nicht nach den §§ 30 bis 37, da diese Vorschriften aufgrund der Verweisung in § 29 S. 1 BBauG ausschließlich die Zulässigkeit der in § 29 S. 1 bis 3 BBauG genannten Vorhaben regeln[144].

---

142) s. oben Abschn. II 1 b, S. 147 und 148

143) so eindeutig BVerwG, Urt. v. 4. 11. 1966, BVerwGE 25, 243 (251) = DVBl. 1967 S. 283 (286); zustimmend OVG Lüneburg, Urt. v. 18. 10. 1968, OVGE Bd. 25 S. 327 (331); OVG Münster, Urt. v. 11. 9. 1970, BauR 1970 S. 223 (224); Fickert, Zulässigkeit von Bauvorhaben, Tz 42 S. 87

144) s. auch BVerwG, Urt. v. 16. 2. 1968, DVBl. 1968 S. 507 (508); Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 29 Anm. 1 c aa (4); Fickert, a. a. O., Tz 13 S. 65; Götz, Bauleitplanung und Eigentum S. 35

In Fortführung der Rechtsprechung zur Rechtsverbindlichkeit einfacher Bebauungspläne „aus sich heraus" hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, daß Festsetzungen, die nach § 9 Abs. 1 BBauG zulässig sind, unabhängig von § 29 BBauG wiederum allein aufgrund der Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplanes jede Nutzung ausschließen, die im Widerspruch zu ihnen steht[145].

Daraus darf nun nicht der Schluß gezogen werden, daß vor dem Inkrafttreten des Bebauungsplanes vorhandene rechtmäßige Nutzungen mit seinem Inkrafttreten rechtswidrig werden, soweit sie den Festsetzungen entgegenstehen[146]. Nach diesem Einwand sah sich das Bundesverwaltungsgericht veranlaßt, ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß die früheren Nutzungen nach den von ihm entwickelten Grundsätzen zum Bestandsschutz weiterhin rechtmäßig und damit zulässig bleiben[147].

Schwerer wiegt die Kritik von Götz: Seiner Auffassung nach ist eine ‚sonstige', nicht unter § 29 S. 1 BBauG fallende Nutzung nur dann unzulässig, wenn der Bebauungsplan diese ausdrücklich und zulässigerweise ausschließt[148]. Seine erhöhten Anforderungen an die Aussagekraft des Bebauungsplanes begründet er damit, daß ein Grundstück, daß nach den §§ 29 ff BBauG nicht bebaut werden dürfe, insofern nicht besser gestellt sein könne als Baugrundstücke, die in einem Baugebiet gemäß §§ 2 bis 11 BauNVO liegen, wo sich die Unzulässigkeit ‚sonstiger' Nutzungen schlüssig aus den Baugebietsvorschriften oder aus den §§ 14 und 15 BauNVO ergebe[149].

---

145) s. BVerwG, Urt. v. 4. 11. 1966, BVerwGE 25, 243 (248) im Anschluß an Meyer/Stich/Tittel, Bundesbaurecht, § 1 BBauG Rndnr. 1

146) so aber Evers, DVBl. 1968 S. 1

147) s. BVerwG, Urt. v. 16. 2. 1968, DVBl. 1968 S. 507 (508) mit ausdrücklichem Bezug auf das Urt. v. 4. 11. 1966, BVerwGE 25, 243 (251)

148) s. Götz, Bauleitplanung und Eigentum S. 36

149) Götz, a. a. O. S. 37/38

Doch muß es bedenklich erscheinen, unbebaubare und bebaubare Flächen insoweit miteinander zu vergleichen. Gäbe es entsprechend der Baunutzungsverordnung eine Verordnung, die die zulässige ‚sonstige' Nutzung im Geltungsbereich eines Landschaftsplanes regelte, dann wären die Fälle in der Tat gleichgelagert. Da es eine solche Verordnung indes nicht gibt und wegen einer fehlenden Ermächtigungsgrundlage auch nicht geben kann, ist insofern ein unbebaubares Grundstück kaum besser gestellt als die in einem Baugebiet gelegenen Baugrundstücke.

Ein als Bebauungsplan beschlossener Landschaftsplan kann seine Wirkungen nur entfalten, wenn alle planwidrigen Nutzungen, - seien sie nun ausdrücklich oder inzidenter ausgeschlossen - , unzulässig sind. Überdies könnten ‚sonstige' Nutzungen ausdrücklich nur durch Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 16 BBauG ausgeschlossen werden, während die anderen landschaftspflegerischen Festsetzungen allein die positive Zielsetzung zu bestimmen vermögen, was zur Folge hätte, daß der Landschaftsplan gegenüber dem Vordringen der ‚sonstigen', nicht baulichen Nutzungen ohnmächtig bleiben müßte. Dem Versuch, diesem Ergebnis über die Vorschriften des Polizei- und Ordnungsrechts abzuhelfen[150], wird nur wenig Erfolg beschieden sein, da die Voraussetzungen der Gefahrenabwehr nicht immer zweifelsfrei vorliegen werden[151].

Mithin ist es nur sinnvoll, einen Landschaftsplan als Bebauungsplan zu beschließen, wenn er jene Ausschlußwirkung für sämtliche planwidrigen Nutzungen zu erzeugen vermag, wie sie das Bundesverwaltungsge-

---

150) so Evers, DVBl. 1968 S. 2

151) s. auch Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 75, der außerdem zu bedenken gibt, daß durch diese Lösung systemwidrige Momente in das Städtebaurecht eindringen, dazu Fußn. 54 auf S. 75/76

richt den qualifizierten und einfachen Bebauungsplänen zubilligt. Rechtswidrig sind also alle diejenigen künftigen Nutzungen im Geltungsbereich eines Landschaftsplanes, deren Planwidrigkeit sich inzidenter aus den positiven Festsetzungen ergibt und die die Planverwirklichung gefährden würden[152].

Mit diesen Rechtswirkungen ausgerüstet, könnte sich der Landschaftsplan zu einem hervorragenden Instrument der Landschaftspflege bzw. des Umweltschutzes im allgemeinen im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung entwickeln.

Ergebnis: Die Bedeutung der Vorschriften des Bundesbaugesetzes für den Umweltschutz

Die Untersuchung zum Umweltschutz in der kommunalen Bauleitplanung nach den Planungsvorschriften des Bundesbaugesetzes bestätigt in vollem Umfang die Aussage Werner Webers, daß das Bundesbaugesetz die kommunalen Sachwalter ermächtige und v e r p f l i c h t e , sich mit Phantasie und Entscheidungsfreudigkeit für eine räumliche und bauliche Ordnung des Gemeindegebiets einzusetzen, in der die Umweltbedingungen tunlichst entlastet werden[153]. Wäre insbesondere in der Praxis stets die Vorschrift des § 1 Abs. 4 und 5 BBauG beachtet worden, stünden wir heute nicht vor der planlosen Vergeudung von Raumreserven und der Verschlechterung der Umweltbedingungen[154]. So bleibt nur zu hoffen, daß Gemeinden und Aufsichtsbehörden aus den Fehlern der Vergangenheit für die Zukunft gelernt haben.

---

152) ebenso BVerwG, Urt. v. 16. 2. 1968, DVBl. 1968 S. 507 (508); zustimmend Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 29 Anm. 1 f bb; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 29 Rndnr. 40; Heitzer/Oestreicher, BBauG, § 29 Anm. 2 b; Schmidt-Aßmann, a. a. O. S. 75

153) s. Werner Weber, DVBl. 1971 S. 812

154) so auch Breitling, EPlaR I 2 a BVerwG 12.69 / 12

Zweites Kapitel: DAS EINWIRKEN VON RAUMORDNUNG UND LANDESPLANUNG AUF DIE BAULEITPLANUNG IM UMWELTSCHUTZ

Im ersten Kapitel stand im Mittelpunkt der Untersuchung, inwieweit die städtebaulichen Planziele des § 1 Abs. 4 und 5 BBauG die Berücksichtigung des Umweltschutzes in der Bauleitplanung verlangen. Diese Erörterungen vermögen indes nur einen Teil der Frage nach den Bindungen der Bauleitplanung im Umweltschutz zu beantworten, da nicht allein die Planungsvorschriften des Bundesbaugesetzes die kommunale Bauleitplanung determinieren.

Zusätzlich fließen Planungen aus übergeordneten Gesichtspunkten in die Bauleitplanung ein, die ihrerseits auf besonderen gesetzlichen Grundlagen beruhen, und zwar auf dem Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG)[1] sowie auf den Planungsgesetzen der Bundesländer.

Daß es Aufgabe der übergeordneten Planung sein muß, die Erfordernisse des Umweltschutzes einzubeziehen, folgt aus § 1 Abs. 1 ROG. Nach dieser Vorschrift ist es das Ziel der Raumordnung, das Bundesgebiet in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient. Eine freie Entfaltung der Persönlichkeit ist aber nur möglich, wenn die Erhaltung und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen gewährleistet sind. Folglich hat die Raumordnung vorrangig eine zweckmäßige Ordnung und Gestaltung des Raumes zur Sicherung und Verbesserung der Lebensbedingungen des Menschen sowie der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes anzustreben und damit wichtige Voraussetzungen für einen wirksamen Umweltschutz zu schaffen[2].

---

1) Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306)

2) so auch die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung „Raumordnung und Umweltschutz" vom 15. Juni 1972, Ziff. 3, abgedr. im Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, BT-Drucks. VI/3793, Anhang 2 c S. 144

A. Die Grundsätze der Raumordnung im Umweltschutz und ihre Bedeutung für die kommunale Bauleitplanung

I. Raumordnungsgrundsätze des Bundes und der Länder

In der Erkenntnis, daß der Umweltschutz auch als eine gestaltende Aufgabe der Raumordnung begriffen werden muß[3], hat der Bundesgesetzgeber schon 1965 in § 2 Abs. 1 Nr. 7 ROG zu übergeordneten Grundsätzen der Raumordnung bestimmt: Für die Erhaltung, den Schutz und die Pflege der Landschaft einschließlich des Waldes sowie für die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten ist zu sorgen.
Für die Reinhaltung des Wassers, die Sicherung der Wasserversorgung und für die Reinhaltung der Luft sowie für den Schutz der Allgemeinheit vor Lärmbelästigungen ist ausreichend Sorge zu tragen.
Soweit nach § 2 Abs. 1 Nrn 1 und 6 gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen gesichert und verbessert werden sollen, berühren auch diese Grundsätze den Umweltschutz.

In Ausfüllung des Raumordnungsgesetzes als eines Rahmengesetzes nach Art. 75 S. 4 GG haben die Flächenstaaten die Grundsätze zum Umweltschutz konkretisiert[4].

In besonders vorbildlicher Weise ist dies in den Grundsätzen 10 und 11 des § 2 des Landesplanungsgesetzes für Rheinland-Pfalz[5] bereits 1966 erfolgt, die es daher wert sind, hier vorgestellt zu werden:
Nach § 2 Nr. 10 LPlG ist auf eine dem Wohl der Bevölkerung dienende Ordnung der Landschaft Bedacht zu nehmen. Dieser Grundsatz wird folgendermaßen konkretisiert:

---

3) so Werner Weber, DVBl. 1971 S. 812

4) In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sind wegen § 5 Abs. 1 S. 5 ROG keine Landesplanungsgesetze erlassen worden.

5) Landesgesetz für Raumordnung und Landesplanung (Landesplanungsgesetz - LPlG -) vom 14. Juni 1966 (GVBl. f. Rhl.-Pf. S. 177)

a) Die Landschaft soll so erhalten und gestaltet werden, daß ihre nachhaltige Leistungsfähigkeit und ihr Wert für das körperliche und seelische Wohl der Bevölkerung gesichert und möglichst verbessert werden. Der Landschaftshaushalt und die Gestalt der Landschaft sollen möglichst nicht nachteilig verändert werden. Wesentliche Beeinträchtigungen sollen durch landschaftspflegerische Maßnahmen ausgeglichen werden.
b) Eine Zersiedelung der Landschaft soll verhindert werden.
c) Waldungen sollen nach Lage, Ausdehnung und Art so erhalten und geschaffen werden, daß eine bestmögliche Einwirkung auf Klima und Wasserhaushalt zu erwarten ist und der Bevölkerung in zumutbarer Entfernung vom Wohnort ausreichend große Erholungsgebiete zugänglich sind; auf die Wirtschaftlichkeit forstlicher Nutzung soll dabei angemessen Rücksicht genommen werden. Waldungen in der Nähe größerer Bebauungsgebiete sind besonders schutzwürdig. Ein Wald soll bei wesentlicher Bedeutung für Klima und Wasserhaushalt oder als Erholungsgebiet nur dann und insoweit vermindert werden, als es zur Verwirklichung von Planungen unvermeidlich ist, die besonders wichtigen Belangen der Allgemeinheit dienen.

Nach § 2 Nr. 11 LPlG ist für die Reinhaltung des Wassers und der Luft, die Sicherung der Wasserversorgung sowie für den Schutz der Allgemeinheit vor Lärmbelästigungen, Strahlungen und Erschütterungen ausreichend Sorge zu tragen. Dieser Grundsatz findet sich wie folgt ausgefüllt:

a) Einrichtungen und Anlagen, die die natürliche Beschaffenheit des Grundwassers oder der Oberflächengewässer ungünstig beeinflussen können, sollen - soweit zumutbar - in Gebieten angelegt werden, in denen Einwirkungen auf das Wasser ausgeschlossen, zumindest weitgehend eingeschränkt sind. Auf den Schutz der für die Wasserversorgung auf absehbare Zeit benötigten Gebiete ist Bedacht zu nehmen.

b) Einrichtungen und Anlagen, die die natürliche Beschaffenheit der Luft ungünstig beeinflussen oder belästigenden Lärm, Strahlungen oder Erschütterungen verursachen, sollen - soweit zumutbar - in Gebieten angelegt werden, in denen Einwirkungen auf die Bevölkerung, insbesondere in den Wohnsiedlungsgebieten, ausgeschlossen, zumindest weitgehend beschränkt sind.

c) Gebiete, in denen größere Teile der Bevölkerung Wohnung oder Arbeitsstätte finden, sollen durch Grünflächen aufgelockert werden; je stärker die durch Luftverunreinigung und Lärmbelästigung zu erwartenden Einwirkungen sind, um so umfangreicher sollen Grünflächen und Pflanzungen von Bäumen und Sträuchern angelegt werden.

Als zweites Planungsgesetz eines Landes enthält das Bayerische Landesplanungsgesetz seit 1970[6] in seinem Art. 2 die Raumordnungsgrundsätze zum Umweltschutz. Wohl unter dem Druck der zunehmenden Umweltverschlechterung sieht es keinerlei Konzessionen mehr zu Lasten des Umweltschutzes vor[7]. Außerdem ergänzt es die rheinland-pfälzischen Grundsätze in Art. 2 Nr. 8 Buchst. c um die Erfordernisse der überörtlichen Müll- und Abfallbeseitigung, auf deren Beachtung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen hinzuwirken ist.

Die übrigen Bundesländer haben die Raumordnungsgrundsätze nicht in ihre Planungsgesetze unmittelbar aufgenommen, sondern haben sie entweder - so in Schleswig - Holstein - einem besonderen Gesetz über Grundsätze zur Entwicklung des Landes[8] oder - in Baden-Württemberg -

---

6) Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLPlG) vom 6. Februar 1970 (Bay. GVBl. S. 9)

7) s. Art. 2 Nrn 11 bis 14 BayLPlG

8) so nach § 2 des Gesetzes über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz) vom 13. April 1971 (GVBl. Schl.-H. S. 152) s. § 4 (Umweltschutz) des Gesetzes über Grundsätze zur Entwicklung des Landes (Landesentwicklungsgrundsätze) vom 13. April 1971 (GVBl. Schl.-H. S. 157)

dem Landesentwicklungsplan[9] bzw. - in Nordrhein-Westfalen - dem Landesentwicklungsprogramm[10] oder - in Hessen, Niedersachsen und im Saarland - dem Landesraumordnungsprogramm[11] vorbehalten. Dabei entsprechen die den Umweltschutz betreffenden Grundsätze in Zahl und Konkretheit mehr oder weniger denen nach § 2 Nrn 10 und 11 LPlG f. Rhl.-Pf. und Art. 2 Nrn 8 Buchst. b und c, 11 bis 14 BayLPlG[12].

---

9) nach §§ 23 Nr. 2, 25 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. 29 Abs. 1 S. 2 des Landesplanungsgesetzes in der Fassung vom 25. Juli 1972 (Ges. Bl. S. 460) s. den 2. Teil, Ziff. 2.1 (Landschaftsordnung; Umweltschutz), 2.7.4 (Abwasserbeseitigung) und 2.7.5 (Abfallbeseitigung) des Landesentwicklungsplanes Baden-Württemberg vom 22. Juni 1971 (Ges. Bl. 1972 S. 170)

10) nach § 10 S. 2 des Landesplanungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. August 1972 (GVBl. S. 244) s. zum Umweltschutz die Grundsätze 1 bis 6, 8, 10 und 11, 14 bis 17 des Landesentwicklungsprogramms vom 7. August 1964 (MBl. S. 1205). Ein neues Landesentwicklungsprogramm ist in Vorbereitung, da § 10 S. 1 LPlG nunmehr vorschreibt, daß das Landesentwicklungsprogramm als Gesetz beschlossen wird.

11) nach § 2 Abs. 2 des Hessischen Landesplanungsgesetzes in der Fassung vom 1. Juni 1970 (GVBl. I S. 360) s. zum Umweltschutz Teil A Ziff. 5, 6, 10 (2), 11 (2), 14 (7) und 14 (8) des Hessischen Landesraumordnungsprogramms vom 18. März 1970 (GVBl. I S. 269);

nach §§ 3 Abs. 1 i.V.m. 4 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung (NROG) in der Fassung vom 24. Januar 1974 (GVBl. S. 50) s. zum Umweltschutz Abschn. VIII (Landespflege und Erholung) und Abschn. IX (Wasserwirtschaft einschließlich Abfallbeseitigung) des Landes-Raumordnungsprogramms vom 18. März 1969 in der Fassung der 1. Änderung vom 2. Februar 1971;

nach § 2 Abs. 2 des Saarländischen Landesplanungsgesetzes (SLPG) vom 27. Mai 1964 (Amtsbl. S. 525; ber. S. 621) s. zum Umweltschutz die Grundsätze Nrn 14 bis 16, 43, 46, 50, 59 bis 62, 65 bis 73, 79 und 99 des Raumordnungsprogramms des Saarlandes, 1. Allgemeiner Teil vom 10. Oktober 1967 (Amtsbl. 1969 S. 37)

12) auf diese hat sich auch im wesentlichen die Ministerkonferenz für Raumordnung in ihrer Entschließung „Raumordnung und Umweltschutz", Ziff. 7 bis 12, geeinigt (abgedr. in BT-Drucks. VI/3793, Anh. 2 c)

II. Die Bedeutung der Raumordnungsgrundsätze für die kommunale Bauleitplanung

Die Raumordnungsgrundsätze des Bundes und der Länder im Umweltschutz werden sich gegenüber Dritten nur dann auswirken, wenn sie die kommunale Bauleitplanung zu determinieren vermögen, da allein diese nach § 8 Abs. 1 S. 1 BBauG die Bodennutzung mit ihren Bebauungsplänen rechtsverbindlich regelt.

Nach der eindeutigen Formulierung des § 3 Abs. 2 S. 1 ROG gelten die Bundes-Raumordnungsgrundsätze des § 2 Abs. 1 ROG nicht für die Bauleitplanung in den Flächenstaaten, sondern nach § 3 Abs. 2 S. 2 ROG ausschließlich für die Flächennutzungspläne in den Stadtstaaten. Dafür haben einige Länder von der Vorschrift des § 3 Abs. 2 S. 4 ROG Gebrauch gemacht und die Gemeinden an ihre Raumordnungsgrundsätze gebunden[13].

Doch wird selbst dieser Schritt keinen all-zu großen Einfluß auf die Bauleitplanung haben. Zu bedenken ist nämlich, daß es zu den Raumordnungsgrundsätzen im Umweltschutz völlig konträre gibt, wodurch eine Gemeinde vor die gleichen Abwägungsschwierigkeiten wie bei der Anwendung kollidierender städtebaulicher Planziele nach § 1 Abs. 4 und 5 BBauG gestellt wäre. Damit bedürften die Gemeinden der Raumordnungsgrundsätze gar nicht, da die Planziele des § 1 Abs. 4 und 5 BBauG letztlich denselben Aussagegehalt hätten.

Folglich wird sich auch eine gesetzliche Bindung der Bauleitplanung an die Raumordnungsgrundsätze in den drei Bundesländern nicht unmittelbar auswirken. Vielmehr werden die Raumordnungsgrundsätze ihre Bedeutung für die

---

13) so ausdrücklich in Baden-Württemberg nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsplans vom 11. April 1972 (Ges. Bl. S. 169); in Bayern nach Art. 3 S. 1 BayLPlG; und in Rheinland-Pfalz nach § 3 Abs. 1 S. 1 LPlG; immerhin beweist dies, daß die Raumordnungsgrundsätze nicht nur programmatischen Charakter haben, wie Schultze, S. 14 meint

kommunale Bauleitplanung erst mittelbar entfalten, nachdem sie in die landesplanerischen Ziele der Raumordnung und Landesplanung eingeflossen sind. An diese „Ziele der Raumordnung und Landesplanung" ist die Bauleitplanung ausdrücklich gemäß § 1 Abs. 3 BBauG gebunden.

B. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Umweltschutz im allgemeinen

I. Der Unterschied zwischen Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung

Diese Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach § 1 Abs. 3 BBauG sind nicht identisch mit den Raumordnungsgrundsätzen. Dies läßt sich unmittelbar aus dem Raumordnungsgesetz des Bundes schließen.

Nach § 3 Abs. 2 S. 1 ROG gelten die Grundsätze des § 2 unmittelbar für die Landesplanung in den Ländern. Diese haben durch die Aufstellung von Programmen und Plänen gemäß § 4 Abs. 3 ROG die Vorschriften des § 2, also auch die Raumordnungsgrundsätze des Absatzes 1, zu verwirklichen. Nach § 5 Abs. 2 S. 1 ROG enthalten die Programme und Pläne aber gerade die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die gemäß § 5 Abs. 4 S. 1 i. V. m. § 4 Abs. 5 S. 1 ROG auch von den Gemeinden bei Planungen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung des Gebietes beeinflußt wird, zu beachten sind. Daraus folgt, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung die Raumordnungsgrundsätze im Raum verwirklichen; erst an diese von den Ländern realisierten Raumordnungsgrundsätze sind die Gemeinden gebunden[14].

Um indes die gemeindliche Bauleitplanung binden zu können, müssen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in räumlicher und sachlicher Hinsicht im Blick auf § 2

---

14) insofern differenziert Halstenberg, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 27 S. 34 nicht scharf genug

ROG vollzugsgeeignet sein[15]. Damit stellt sich die Frage nach dem erforderlichen Inhalt der Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Umweltschutz.

II. Der Inhalt der Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Umweltschutz

Als Mindestinhalt werden die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gemeinden deren Funktion im Raum sowie deren Zuordnung zu einem oder mehreren zentralen Orten darzulegen haben[16], da hiermit der einzelnen Gemeinde eine klare Richtschnur gegeben ist.

Zum Umweltschutz werden die Ziele der Raumordnung und Landesplanung insbesondere die folgenden sachlichen Aufgaben für den konkreten Planungsraum vorschreiben müssen:

1) Die Gemeinden haben ihre Siedlungsentwicklung in geordneter Weise zu verdichten, damit eine Zersiedelung der Landschaft vermieden, ökologische Ausgleichsräume für die Regeneration des Naturhaushaltes und Räume für die Erholung erhalten werden.
2) Die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung sind auszubauen, da durch eine schwerpunktmäßige Zusammenfassung der Dienstleistungseinrichtungen sowie der Wohn- und Arbeitsstätten der Zersiedelung und einer unerwünschten Abwanderung in überlastete Räume entgegengewirkt werden kann.
3) Die Gemeinden müssen die Wohn- und Arbeitsstätten sowie die Infrastruktureinrichtungen und die Freiflächen einander funktionsgerecht zuordnen, damit Einwirkungen durch Lärm und Luftverunreinigungen und das Entstehen ökologisch nicht mehr funktionsfähiger Räume vermieden werden. Durch die Ausrichtung der Wohn- und Arbeitsstätten auf den bedarfsgerecht auszubauenden öffentlichen Personennahverkehr lassen

---

15) so zutreffend Weidemann S. 117

16) so Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. IV 3 b aa (5); s. auch § 16 Abs. 1 Halbs. 2 NROG

sich zudem Umweltbelastungen durch den Individualverkehr vermeiden.

4) Vor allem die Gemeinden in der Nähe der Verdichtungsräume haben Erholungsgebiete für die Tages- und Wochenenderholung zu sichern.

5) Die Gemeinden müssen besondere Bereiche ausweisen, in denen belästigende Anlagen und Einrichtungen in Betracht kommen.[17]

In diesen Zielen der Raumordnung und Landesplanung zum Umweltschutz sind die übergeordneten Planungsvorstellungen immerhin so konkret ausgedruckt, daß sie ein Gerüst für die anzustrebende räumliche Entwicklung eines Planungsraumes zu bilden vermögen[18].

1. Der Inhalt der Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach den Plänen der Länder

In diesem Sinne treffen einige Landesplanungsgesetze Regelungen darüber, wie die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in den Programmen und Plänen inhaltlich auszugestalten sind[19].

Am detailliertesten geht dabei das Bayerische Landesplanungsgesetz vor: Nach Art. 13 Abs. 2 Ziff. 6 BayLPlG werden im Landesentwicklungsprogramm die Gebiete bestimmt, deren Lebens- und Wirtschaftsbedingungen zu ihrer Erhaltung oder Verbesserung besonderer Maßnahmen bedürfen. Zu solchen Gebieten werden nach Buchst. c auch jene Verdichtungsräume gerechnet, deren Gesundung gefördert oder in denen einer ungesunden Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten entgegengewirkt werden soll. Gleichzeitig sind die zur Erhaltung und

---

17) nach der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung „Raumordnung und Umweltschutz" vom 15. Juni 1972, Ziff. 7, 9 bis 12 (abgedr. in BT-Drucks. VI/3793, Anhang 2 c S. 144/145)

18) s. auch Brenken/Schefer, Stichwort: Ziele der Raumordnung und Landesplanung, (1) b S. 276

19) so § 29 Abs. 2 LPlG f. Bad.-Württ.; Art. 13, 17 und 18 BayLPlG; §§ 10 und 12 LPlG f. Rhl.-Pf.; §§ 2 Abs. 2, 5, 6 und 11 LPlG f. Schl.-Holst.

Verbesserung der Lebensbedingungen erforderlichen Planungen und Maßnahmen vorzusehen. Der Regionalplanung wird in Art. 18 Abs. 2 Ziff. 6 und 7 BayLPlG aufgetragen, für ihr Gebiet Planungen und Maßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung der Landschaft zu bestimmen, insbesondere soweit sie für Erholungsgebiete oder zur Behebung oder Abwehr von Landschaftsschäden erforderlich sind.

In Baden-Württemberg muß der Regionalplan nach § 29 Abs. 2 Ziff. 7 LPlG unter anderem mindestens die zur Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen erforderlichen Zielsetzungen enthalten.

Die gerade auch für den Umweltschutz bedeutsame Festlegung der zentralen Orte und deren Funktion im Raum sowie die Bestimmung der Funktion der übrigen Gemeinden in den Programmen und Plänen ist der Landes- und Regionalplanung in allen Ländern zwingend vorgeschrieben[20].

Sämtliche bisher aufgestellten landesplanerischen Programme und Pläne[21] haben insoweit den Umweltschutz in mehr oder weniger konkreter und verbindlicher Form in die Ziele der Raumordnung und Landesplanung aufgenommen[22].

---

20) s. § 29 Abs. 2 Ziff. 1 und 2 LPlG f. Bad.-Württ.; Art. 13 Abs. 2 Ziff. 3, 17 Abs. 2 Ziff. 1 BayLPlG; Hess. Landesraumordnungsprogramm, Teil B Ziff. 5; §§ 4 Abs. 2 Buchst. c, Abs. 3 Buchst. b und c, 6 Abs. 2 Buchst. a und b, 16 Abs. 1 Halbs. 2 NROG; § 3 der 3. DVO zum LPlG N.-W. vom 16. Februar 1965 (GVBl. S. 39); §§ 10 Abs. 1 Ziff. 5, 12 Abs. 1 Ziff. 5 LPlG f. Rhl.-Pf.; Raumordnungsprogramm des Saarlandes Ziff. 19; §§ 2 Abs. 2, 5 Abs. 3, 6 Abs. 2 LPlG f. Schl.-Holst.

21) s. die Übersicht im Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung nach dem Stand vom 1. September 1972, BT-Drucks. VI/3793 S. 68 - 73

22) s. dazu die sehr sorgfältigen und eingehenden Untersuchungen von Frido Wagener, Ziele der Stadtentwicklung nach Plänen der Länder, Abschn. 3.2131 S. 126/127, Abschn. 3.215 S. 135 - 142; Ziele der Raumordnung nach Plänen der Länder, Abschn. 3.21411 S. 125/126, 3.21412 S. 126/127, 3.21413 S. 127/128, 3.217 S. 143 - 153, 3.2213 S. 158/159, 3.2214 S. 160, 3.2331 S. 178 - 180, 3.2332 S. 181

2. Die Grenzen der inhaltlichen Aussagekraft der Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Es liegt im Wesen der Raumordnung, daß sich die Planung der räumlichen Ordnung und Entwicklung von den Landesentwicklungsprogrammen und -plänen bzw. den Landesraumordnungsprogrammen und -plänen über die Regionalprogramme und -pläne bis schließlich zu den in Schleswig-Holstein vorgesehenen Kreisentwicklungsplänen[23] immer mehr verdichtet. Die inhaltliche Aussagekraft der Ziele der Raumordnung und Landesplanung wird gleichzeitig für die gemeindliche Bauleitplanung immer konkreter.

Die Grenzen dieser inhaltlichen Aussagekraft sind spätestens dort erreicht, wo die Ziele der Raumordnung und Landesplanung den Gemeinden unmittelbar die Nutzung ihres Bodens vorschreiben wollten. Eine solche parzellenscharfe Raumordnung nähme den Gemeinden jegliche Gestaltungsfreiheit bei ihrer Bauleitplanung. Planung ohne Gestaltungsfreiheit ist jedoch ein Widerspruch in sich[24].

Zudem würde den Gemeinden das ihnen in § 2 Abs. 1 BBauG eingeräumte Recht, die Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufzustellen, genommen. Folglich ist festzuhalten, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung den Gemeinden nicht parzellenscharf vorschreiben dürfen, auf welchem Grundstück sie bestimmte Planungen vorzunehmen haben.

Damit ist bereits zu den rechtlichen Problemen der Bindung der kommunalen Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung übergeleitet, die wegen ihrer Grundsätzlichkeit und Wichtigkeit nicht unerörtert bleiben dürfen.

---

23) s. § 11 Abs. 3 Ziff. 3 LPlG f. Schl.-Holst.

24) s. dazu auch BVerwG, Urt. v. 20. 5. 1958, BVerwGE 6, 342 (345); Urt. v. 12. 12. 1969, BVerwGE 34, 301 (304) = DVBl. 1970 S. 414; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, Einl. Rndnr. 140; Zinkahn/Bielenberg, ROG, § 5 Rndnr. 14 S. 128

III. Rechtsstaatliche Anforderungen an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Wegen des besonderen Schutzes, unter den Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG i. V. m. § 2 Abs. 1 BBauG die Bauleitplanung der Gemeinden stellt, müssen bestimmte rechtsstaatliche Anforderungen an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung erfüllt sein, damit diese die Bauleitplanung über § 1 Abs. 3 BBauG wirksam determinieren können.

1. Das Erfordernis hinreichender Bestimmtheit und Konkretheit

Zu den wichtigsten Rechtsstaatsprinzipien gehört das Erfordernis hinreichender Bestimmtheit und Konkretheit.

Wenn auch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nicht unmittelbar die Nutzung des gemeindlichen Bodens regeln dürfen, so müssen sie dennoch derart bestimmt und eindeutig sein, daß die Gemeinden sie zweifelsfrei anwenden können[25]. Andernfalls wären sie der unkontrollierten Bevormundung durch die Genehmigungsbehörde ausgesetzt, die ihnen im Wege der Rechtsaufsicht nach den §§ 6 und 11 BBauG die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in gerichtlich unüberprüfbarer Weise vorschriebe[26].

In der Regel werden die Ziele der Raumordnung und Landesplanung ihre erforderliche Bestimmtheit und Konkretheit erst in den Regionalprogrammen und -plänen finden.

---

25) einhellige Meinung; s. schon BVerwG, Urt. v. 20. 5. 1958, BVerwGE 6, 342 (344); s. auch OVG Lüneburg, Urt. v. 8. 9. 1966, DVBl. 1967 S. 391 (393); Urt. v. 14. 11. 1968, BRS Bd. 20 Nr. 1 S. 1 (2) = DÖV 1969 S. 642 (643); VG Oldenburg, Urt. v. 23. 11. 1965, DVBl. 1967 S. 393 (394/395); Bielenberg, DÖV 1969 S. 382; Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. IV 3 b aa (4); Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 18; H. Schultze S. 89; Weidemann S. 119; Weitzel, DÖV 1971 S. 845

26) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 18; s. insbes. Werner Weber, Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Band I Teil 5 S. 49

Deren Aufstellung ist jedoch selbst zehn Jahre, nachdem Werner Weber ihr Fehlen beklagt hat[27], immer noch nicht abgeschlossen[28], so daß Werner Weber nur zugestimmt werden kann, daß die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 20. Mai 1958, die Landesplanung sei so hinreichend bestimmt, daß sie im Rechtsleben Verwendung finden könne[29], schlicht eine Illusion sei[30].

Von der Frage nach der Bestimmtheit und Konkretheit der Ziele der Raumordnung und Landesplanung ist jene nach ihrer Rechtsnatur scharf zu trennen, da eine Planaussage nicht dadurch eindeutiger wird, daß sie als Rechtssatz ergeht[31]. Die Frage nach der Rechtsnatur stellt sich, weil Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG für Eingriffe in die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft einen Gesetzesvorbehalt normiert.

2. Die Rechtsnatur der Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Über die Rechtsnatur der Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind schon mancherlei Lösungsversuche aufgezeigt worden, ohne daß sie bisher als geklärt betrachtet werden dürfte[32].

Angesichts der schwerwiegenden Bedeutung, die die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach § 1 Abs. 3 BBauG für die kommunale Bauleitplanung haben, möchte ich mich nicht mit einem Hinweis auf deren ungeklärte Rechtsnatur begnügen, da von ihr immerhin abhängt, ob die Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung rechtmäßig oder rechtswidrig ist.

---

27) s. Werner Weber, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 19 (1963) S. 33

28) s. zum Stand am 1. September 1972 die Übersicht im Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, BT-Drucks. VI/3793 S. 68 - 73

29) BVerwGE 6, 342 (344)

30) s. Werner Weber, a. a. O S. 27

31) so zutreffend Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 151

32) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, Einl. Rndnr. 138

a. Die Auffassung von der Entbehrlichkeit der Rechtssatzform für die Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Es finden sich indes Stimmen, für die sich die Frage nach der Rechtsnatur der Ziele der Raumordnung und Landesplanung deshalb erübrigt, weil diese überhaupt nicht in die den Gemeinden gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, § 2 Abs. 1 BBauG garantierte Planungshoheit eingriffen, sondern lediglich die örtliche Bauleitplanung in die überörtliche Planung einordneten[33].

An dieser Auffassung ist richtig, daß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG den Gemeinden nur das Recht gewährleistet, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Ebenso richtig ist, daß durch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung ausschließlich die überörtliche Planung geregelt werden darf[34].

Daraus läßt sich jedoch nicht der Schluß ziehen, daß insofern die Ziele der Raumordnung und Landesplanung gar keine Bestimmungen „über die" Bauleitplanung treffen können[35]. Wenn auch die Landesplanung die Bauleitplanung im Sinne einer Funktionszuweisung für den überörtlichen Raum festlegt, so bedeutet diese Festlegung doch gleichzeitig eine erhebliche Einschränkung für die Gemeinden, ihre örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung und damit auch nach freier Entscheidung zu regeln[36].

---

33) so Kraus, S. 46 f.; Nouvortne, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 27 S. 48; Weidemann, S. 123; wohl auch Hohberg, Diss. Göttingen S. 34

34) s. BVerfG, Rechtsgutachten v. 16. 6. 1954, BVerfGE 3, 407 (425); Brügelmann/Cholewa, ROG, vor § 1 Anm. I 2 c; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, Einl. Rndnr. 118

35) so aber Weidemann, S. 123

36) s. dazu näher Breuer, S. 225, der zutreffend herausarbeitet, daß die hier dargestellte Auffassung ein ganz anderes Verständnis der ‚örtlichen Angelegenheiten' voraussetzt, indem diese sich nicht vom Raum her, sondern von ihren Auswirkungen bestimmen.

Aus diesem Grunde geht die überwiegende Meinung ohne weiteres davon aus, daß die Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nur im Rahmen der Gesetze im Sinne des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG zulässig ist[37].

b. Die als Rechtssätze beschlossenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Bei jenen Zielen der Raumordnung und Landesplanung, die als Gesetz beschlossen werden[38], tauchen von vornherein keine Probleme im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG auf, da sie den Gesetzesvorbehalt ausfüllen[39]. Das gleiche gilt für die als Rechtsverordnungen erlassenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung, denn der Begriff „Gesetz" in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG umfaßt auch Rechtsverordnungen, die auf einer mit Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG übereinstimmenden Ermächtigung beruhen[40].

Schließlich genießt noch der Verbandsplan des „Verbandes Großraum Hannover", aus dem nach § 7 Abs. 1 S. 3 GrRG die Ziele der Raumordnung und Landesplanung ersichtlich sein sollen, die Qualität eines Rechtssatzes[41], da er gemäß § 7 Abs. 4 S. 1 GrRG[42] durch Satzung festzustellen ist.

---

37) s. Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. IV 3 a; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, Einl. Rndnr. 138 S. 117; Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 153; Werner Weber, DÖV 1963 S. 787; s. auch die Begründung der Bundesregierung zu § 4 ihres Entwurfes eines Raumordnungsgesetzes, BT-Drucks. IV/1204 v. 25. 4. 1963

38) in Frage kommt hier nur der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg wegen seiner schon konkreteren Zielsetzungen, s. § 27 Abs. 1 S. 1 LPlG f. Bad.-Württ.

39) ebenso Hendler, S. 24

40) s. BVerfG, Beschl. v. 24. 6. 1969, BVerfGE 26, 228 (237); in Frage kommt das Bayerische Landesentwicklungsprogramm nach Art. 13, 14 Abs. 3 BayLPlG

41) so OVG Lüneburg, Urt. v. 20. 10. 1970, DÖV 1971 S. 494

42) Gesetz zur Ordnung des Großraumes Hannover (GrRG) vom 14. Dezember 1962 (Nds. GVBl. S. 235)

c. Die nicht als Rechtssätze beschlossenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Die meisten landesplanerischen Programme und Pläne sollen jedoch für die gemeindliche Bauleitplanung verbindlich sein, ohne daß sie zuvor als Gesetz oder Rechtsverordnung beschlossen werden mußten. Dies gilt insbesondere für sämtliche Regionalprogramme und -pläne, obwohl diese gerade aufgrund ihrer konkreteren Festlegungen die bauleitplanerischen Möglichkeiten am stärksten einschränken.

Die Bindungswirkung der in diesen Programmen und Plänen enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung tritt mit der öffentlichen Bekanntmachung ein[43]. Fraglich ist, ob diese Form im Hinblick auf den Gesetzesvorbehalt in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ausreicht.

---

43) so für die Regionalpläne in Baden-Württemberg nach § 31 Abs. 1 S. 4 LPlG; für die bayerischen Regionalpläne nach Art. 18 Abs. 6 i.V.m. Art. 16 Abs. 4 S. 3 BayLPlG; für die regionalen Raumordnungspläne in Hessen nach § 7 Abs. 4 Hess. LPlG; für die nordrhein-westfälischen Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne nach §§ 11 Abs. 5, 13 Abs. 5 i.V.m. 19 und 15 Abs. 1 LPlG; für die saarländischen Raumordnungspläne und Raumordnungsteilpläne nach §§ 9 S. 1 i.V.m. 8 Abs. 1 SLPG; für die Raumordnungspläne in Schleswig-Holstein nach § 7 Abs. 2 LPlG (- eine Sonderregelung besteht nach § 13 LPlG für das Verfahren bei den Kreisentwicklungsplänen); in Niedersachsen tritt die Bindungswirkung durch öffentliche Bekanntmachung nur für Teil II des Landes-Raumordnungsprogramms gem. § 5 Abs. 5 S. 3 NROG sowie für die Regionalen Raumordnungsprogramme gem. § 8 Abs. 6 NROG ein, während Teil I des Landes-Raumordnungsprogramms gem. § 5 Abs. 4 NROG durch Gesetz festgestellt wird; dies gilt ebenso in Rheinland-Pfalz für den Teil des Landesentwicklungsprogramms, der nicht als Gesetz beschlossen wird, sowie für alle regionalen Raumordnungspläne, s. §§ 11 Abs. 1 S. 3 Halbs. 2 und 13 Abs. 1 S. 5 LPlG.
Die Form der öffentlichen Bekanntmachung ist nach den zitierten Vorschriften unterschiedlich: während in Bayern, in Niedersachsen, im Saarland und in Schleswig-Holstein der gesamte Inhalt der Programme und Pläne in den entsprechenden Verkündungsblättern bekanntgemacht wird, wird in Baden-Württemberg, in Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz lediglich die Genehmigung der Regionalpläne bekanntgemacht.

(1) Die Auffassung von der Entbehrlichkeit der Rechtssatzform für diese Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Dieser Ansicht, daß die nicht als Gesetz oder Rechtsverordnung ergangenen landesplanerischen Programme und Pläne mit Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG vereinbar seien, sind Ernst/Zinkahn/Bielenberg[44]. Ihre Auffassung begründen sie damit, daß es sich bei diesen Zielen der Raumordnung und Landesplanung um Bindungen und Verpflichtungen für die kommunale Bauleitplanung handele, die schon in dem gesetzlichen Rahmen der Landesplanungsgesetze enthalten seien. Mehr verlange der besondere Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG nicht; - im Gegensatz zum allgemeinen Gesetzesvorbehalt, der für Eingriffe in die persönliche Freiheit und das Eigentum gelte und dort in der Tat ein Gesetz mit Ermächtigungen für belastende untergesetzliche Rechtsnormen oder Verwaltungsakte erfordere.

Diese Auffassung entspricht indes nicht der herrschenden verfassungsrechtlichen Lehre, daß die kommunale Selbstverwaltung genauso wie die Freiheit und das Eigentum des Bürgers geschützt ist, so daß es sich bei dem Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG um ebenso einen totalen wie beim allgemeinen Gesetzesvorbehalt handelt[45].

---

44) s. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, Einl. Rndnr. 138 S. 117/118; s. auch Zinkahn/Bielenberg, ROG, § 5 Rndnr. 11 S. 104; bestätigend Bielenberg, DÖV 1969 S. 382 im Gegensatz zu seiner früheren Auffassung, DVBl. 1961 S. 807 Fußn. 80, wo er noch Rechtsnormqualität forderte; wohl ebenso OVG Lüneburg, Urt. v. 18. 9. 1967, BRS Bd. 18 Nr. 1 S. 1 = RuS 1968 Nr. 78 S. 45 (46) mit zustimmender Anmerkung von Bielenberg, RuS 1968 S. 48

45) s. schon BVerfG, Urt. v. 20. 3. 1952, BVerfGE 1, 167 (178); besonders eindeutig Stern, Bonner Kommentar, Art. 28 Rndnr. 115 S. 47; s. auch G. Klein, S. 65, mit den aufgezeigten Konsequenzen einer solchen Lösung

(2) Die Auffassung von den Zielen der Raumordnung und Landesplanung als Verwaltungsakte

Nach der Konstruktion von Schütz/Frohberg ist eine besondere Rechtssatzform für die in Frage stehenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung ebenfalls entbehrlich. Sie sehen in der Bekanntmachung der Ziele Verwaltungsakte, die aufgrund der Landesplanungsgesetze erlassen werden und dadurch den Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ausfüllen[46].

Hiergegen ist einzuwenden, daß die Raumordnungsprogramme und -pläne eine generell-abstrakte Regelung enthalten, da sie eine unbestimmte Vielzahl künftiger raumbedeutsamer Planungen determinieren und sich an eine unbestimmte Vielzahl von selbständigen Verwaltungsträgern, wie gerade den Gemeinden, wenden[47].

Aus den Einwänden gegen die Auffassungen von Ernst/Zinkahn/Bielenberg und Schütz/Frohberg folgt, daß die insbesondere in den Regionalprogrammen und -plänen enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung die gemeindliche Bauleitplanung nicht rechtswirksam zu binden vermögen, wenn sie keine Rechtsnormqualität aufweisen.

(3) Der Versuch der Einordnung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung als Rechtsverordnungen

Um dem Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG zu genügen, versucht Breuer, die nicht rechtssatzförmig ergehenden Raumordnungs- bzw. Entwicklungsprogramme und -pläne als Rechtsverordnungen in das herkömmliche System der Rechtssätze mit externer Wirkung einzuordnen[48].

---

46) s. Schütz/Frohberg, BBauG, § 1 Anm. II 2 S. 23; eine solche Lösung strebt G. Klein für die sogenannten „Unterziele" an, die er als konkret betrachtet, weil sie einen bestimmten örtlichen Bereich regeln, s. S. 95 f., und dadurch von den abstrakten „Oberzielen", s. S. 94/95, zu unterscheiden sind.

47) s. auch Breuer, S. 54/55, 222

48) Breuer, S. 227 ff.

Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung an die Landesplanungsbehörden, Raumordnungsprogramme und -pläne aufzustellen, erblickt Breuer in den Bundesraumordnungsgrundsätzen des § 2 Abs. 1 ROG, die nach § 3 Abs. 2 S. 1 ROG unmittelbar für die Landesplanung gelten[49].

Angesichts der zum Teil einander entgegengerichteten Raumordnungsgrundsätze erscheinen mir jedoch weder Inhalt noch Ausmaß der Raumordnungsprogramme und -pläne vorhersehbar, wie dies auch die dem Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen voraussetzen. Wiederholt hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben, daß sich die Grenzen der Ermächtigung zumindest aus dem ganzen Gesetz mit einwandfreier Deutlichkeit ermitteln lassen müssen[50].

Demgegenüber stehen der Landesplanung bei der Verwirklichung der Raumordnungsgrundsätze alle Möglichkeiten zur Gestaltung des überörtlichen Raumes offen. Der von Breuer zur Stützung seiner Auffassung herangezogene Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 12. November 1958 zur Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigung des § 2 Preisgesetz zum Erlaß von Rechtsverordnungen[51] führt zu keinem anderen Ergebnis, da das Bundesverfassungsgericht dem Verordnungsgeber eben keine echte politische Gestaltungsfreiheit zugebilligt[52], sondern Inhalt und Ausmaß der Ermächtigung in verfassungskonformer Weise durch die Bestimmung des Zweckes begrenzt hat[53].

Hier einen bestimmten Zweck der Raumordnung und Landesplanung ausfindig zu machen, der die Gestaltungsfreiheit der Landesplanung begrenzt, ist in Anbetracht des weit

---

49) Breuer, S. 230

50) s. BVerfG, Beschl. v. 10. 6. 1953, BVerfGE 2, 307 (334/335); Urt. v. 5. 3. 1958, BVerfGE 7, 282 (302/303); Beschl. v. 11. 1. 1966, BVerfGE 19, 354 (361 f.)

51) BVerfGE 8, 274 - 332

52) so aber Breuer, S. 231

53) s. BVerfGE a. a. O. S. 314 - 319

gefaßten Grundsätzekatalogs nach § 2 Abs. 1 ROG und des Gebotes umfassender Abwägung nach § 2 Abs. 2 ROG unmöglich[54]. Schmidt-Aßmanns Kritik ist zuzustimmen, daß Breuer den in Art. 80 GG ausgesprochenen speziellen Gesetzesvorbehalt stillschweigend hinweg-interpretiert hat[55].

Damit mag es auf sich beruhen, ob die Raumordnungsprogramme und -pläne das weitere Erfordernis hinreichender öffentlicher Bekanntmachung erfüllen, wie es an Rechtsnormen gestellt wird[56]. Der Versuch Breuers, die landesplanerischen Programme und Pläne als Rechtsverordnungen zu charakterisieren, scheitert jedenfalls an den fehlenden Vorschriften im Raumordnungsgesetz und den Landesplanungsgesetzen über ihren zulässigen Inhalt und Zweck sowie ihr zulässiges Ausmaß. Angemerkt sei, daß das Oberverwaltungsgericht Lüneburg den Charakter der Programme und Pläne als Rechtsverordnungen schon dann verneint, wenn dies nicht eindeutig aus dem betreffenden Landesplanungsgesetz hervorgeht[57].

(4) Die Auffassung von den Zielen der Raumordnung und Landesplanung als den Tatbestand des § 1 Abs. 3 BBauG ausfüllende Merkmale

Sollen die nicht als Rechtssätze beschlossenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung nicht wegen des Gesetzesvorbehalts des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG für die gemeindliche Bauleitplanung unverbindlich sein, bietet sich als einzige Lösungsmöglichkeit an, sie als den

---

54) so auch H. Schultze, S. 99/100, der richtig darlegt, daß ein solches Erfordernis sowohl vom Gesetz- als auch vom Verordnungsgeber wegen der Detailprobleme im Einzelraum nicht bewältigt werden könnte.

55) Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 149

56) s. für Bundesgesetze und -verordnungen Art. 82 GG; s. allgemein dazu von Mangoldt-Klein, GG, Art. 82 Anm. II 2 und IV 3

57) OVG Lüneburg, Urt. v. 4. 11. 1970, Verwltspr. Bd. 22 Nr. 228 S. 944 (946) = DÖV 1971 S. 492; Beschl. v. 23. 11. 1972, DVBl. 1973 S. 151 (153)

Tatbestand des § 1 Abs. 3 BBauG ausfüllende Merkmale zu qualifizieren[58].

Doch drängen sich gegen diese Lösung sogleich schwerwiegende Bedenken auf. Wenn nämlich der Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG die Gemeinden vor willkürlichen Eingriffen der Staatsverwaltung schützen soll, so wird dieser Schutz nicht dadurch erreicht, daß man die nicht als Rechtssätze beschlossenen landesplanerischen Programme und Pläne einfach als tatbestandsausfüllende Merkmale einer gesetzlichen Vorschrift betrachtet, da diese Einordnung natürlich nicht die selbständigen Entscheidungen der Landesplanungsbehörde beeinflußt. Am materiellen Gehalt dieser Programme und Pläne ändert sich folglich nichts; sie bleiben das Ergebnis eigenständiger Entscheidungsprozesse der Exekutive[59].

Damit wäre in der Tat zu befürchten, daß die Einwirkung der Landesplanungsbehörden auf die kommunale Bauleitplanung allein in ihr freies Ermessen gestellt ist, so daß die in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG i. V. m. § 2 Abs. 1 BBauG garantierte Planungshoheit ausgehöhlt zu werden drohte[60].

An dieser Stelle wird jedoch leicht übersehen, daß die Landesplanungsbehörden die für die Bauleitplanung verbindlichen Ziele der Raumordnung und Landesplanung gar nicht willkürlich aufstellen können, da den Gemeinden Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte eingeräumt sind, soweit die Ziele für sie eine Anpassungspflicht begründen

---

58) diese Konstruktion wird von der herrschenden Meinung gewählt; so geht das OVG Lüneburg in st. Rspr. von ihr aus, s. Urt. v. 8. 9. 1966, DVBl. 1967 S. 391; Urt. v. 14. 11. 1968, BRS Bd. 20 Nr. 1 S. 1 = DÖV 1969 S. 642; s. außerdem Brenken/Schefer, Stichwort „Anpassung" Anm. 2 S. 19; Werner Weber, Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages Band I Teil 5 S. 50

59) ebenso Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 148

60) so Brügelmann/Asmuß, ROG, § 5 Anm. V 2 d cc; Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. IV 3 b cc S. 20

sollen[61]. Dies wird ausdrücklich in § 5 Abs. 2 S. 2 ROG bestimmt und findet sich in den einzelnen Landesplanungsgesetzen konkretisiert[62].

Zwar wird nicht vorgeschrieben, wie das Beteiligungsrecht der Gemeinden auszugestalten ist. Mindestens ist die Gemeinde zu hören. Darüber hinaus ergibt sich aus § 4 Abs. 5 S. 1 i. V. m. S. 2 ROG, daß die Landesplanung ihre Absichten mit der Bauleitplanung abzustimmen hat[63]. Unter Verstoß gegen die zwingenden Vorschriften über die Beteiligung und Mitwirkung der Gemeinden zustande gekommene Ziele sind nichtig[64].

Betrachtet man die gesetzlichen Mitwirkungsrechte der Gemeinden an der Aufstellung der für sie verbindlichen Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Zusammenhang mit den ihre Planungshoheit einschränkenden Anpassungsnormen, so verliert der Eingriff durch die von ihnen selbst mit geschaffenen Ziele in ihre Bauleitplanung erheblich an Schwere[65]. Unter diesem Gesichtspunkt lassen sich die Bedenken gegen die Konstruktion der Ziele als den Tatbestand des § 1 Abs. 3 BBauG ausfüllende Merkmale zurückstellen.

Mithin steckt die Vorschrift des § 1 Abs. 3 BBauG den Rahmen ab, innerhalb dessen den Gemeinden gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG i. V. m. § 2 Abs. 1 BBauG das Recht zur Bauleitplanung gewährleistet ist.

---

61) s. dazu auch Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 154

62) s. §§ 26 Abs. 2 Ziff. 1, 30 Abs. 1 Ziff. 2 LPlG f. Bad.-Württ.; Art. 14 Abs. 2, 16 Abs. 2, 18 Abs. 2 BayLPlG; § 5 S. 3 Hess. LPlG; §§ 8 Abs. 3 S. 2, 14 Abs. 2 NROG; § 13 Abs. 1 LPlG N.-W.; §§ 13 Abs. 1 S. 1, 18 Abs. 3 LPlG f. Rhl.-Pf.; § 4 Abs. 3 SLPG; §§ 7 Abs. 1 S. 1 und 2, 13 Abs. 2 LPlG f. Schl.-H.

63) ebenso Bielenberg, DÖV 1969 S. 381

64) s. Bielenberg, a. a. O.

65) Dabei möchte ich nicht soweit wie Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 154, gehen, der meint, daß gerade die Bestimmungen über die gemeindliche Mitwirkung als der „Rahmen der Gesetze" im Sinne des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG anzusehen sind.

3. Die rechtliche Situation im Falle des Fehlens förmlich festgestellter Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Angesichts des Umstandes, daß auch heute noch viele landesplanerische Programme und Pläne, - besonders auf der Regionalebene -, fehlen, fragt sich, inwieweit in diesen Räumen die übergeordneten Erfordernisse des Umweltschutzes der örtlichen Planung Grenzen zu setzen vermögen. Zwar liegen vielfach schon Sachverständigengutachten, Schubladenpläne oder gar fertige Entwürfe vor. Solange diese jedoch nicht unter Beachtung des landesplanerischen Aufstellungsverfahrens für verbindlich erklärt und öffentlich bekanntgemacht worden sind, binden sie die Gemeinden nicht[66].

a. Die Konstruktion der deklaratorischen Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Sening sieht gerade im Fehlen der landesplanerischen Programme und Pläne die Gefahr einer Zerstörung der Landschaft durch eine ungezügelte Bebauung und Gewerbeansiedlung in vielen Gemeinden[67]. Damit noch so viel wie möglich von der freien Landschaft erhalten werde, gesteht Sening der Landesplanung das Recht zu, ohne das vorgeschriebene Raumordnungsverfahren bestimmte Räume als überörtliche Erholungsgebiete festzulegen[68].

Nach Sening beschreibe diese landesplanerische Zielsetzung lediglich deklaratorisch die Notwendigkeiten, die zur Erhaltung der Landschaft erforderlich seien. Sie verlange von der kommunalen Bauleitplanung auch nur das Unterlassen, durch Ausweisungen von Bauflächen in die zu schützenden Gebiete hineinzuwachsen. Daher bedürfe

---

66) so Bielenberg, DÖV 1969 S. 683; Stich, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 27 S. 137

67) Sening, BayVBl. 1966 S. 222 f.

68) s. Sening, a. a. O. S. 226

es für die deklaratorischen Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Gegensatz zu ihren konstitutiven Zielen, die den Raum erst noch gestalten und deshalb die betroffenen Gemeinden zu einem Aktivwerden veranlassen wollen, nicht des besonderen landesplanerischen Verfahrens[69].

Gegen diese Differenzierung von deklaratorischen und konstitutiven Zielen der Raumordnung und Landesplanung ist einzuwenden, daß sie sich auf einen scheinbaren Unterschied zwischen erhaltender und gestaltender Raumordnung stützt. Auch wenn man von der Notwendigkeit, wertvolle Landschaftsteile vor der Bebauung zu schützen, überzeugt ist, so ist diese Notwendigkeit nicht vorgegeben und damit nur noch feststellbar, sondern das Ergebnis landesplanerischer Entscheidungen.

Mithin ist die erhaltende Raumordnung nicht etwas qualitativ anderes als die gestaltende Raumordnung, so daß es keinen Freiraum für die Landesplanung, den Gemeinden ohne förmliches Verfahren die Ausweisung von Bauflächen in der freien Landschaft zu untersagen, geben kann.

b. Die Bedeutung der landesplanerischen Gutachten und Stellungnahmen

Um trotz des Fehlens förmlich festgestellter Ziele der Raumordnung und Landesplanung aus raumordnerischen Gesichtspunkten unerwünschte Entwicklungen in der Bauleitplanung zu vermeiden, wurden in das Niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung das Landesplanerische Rahmenprogramm[70] und in das Landesgesetz für Raumordnung und Landesplanung für Rheinland-Pfalz das landesplanerische Gutachten und die landesplanerische Stellungnahme[71] aufgenommen, die die noch fehlenden Raumordnungsprogramme und -pläne ersetzen sollen.

---

69) s. Sening, BayVBl. 1966 S. 225/226

70) § 16 NROG; das Landesplanerische Rahmenprogramm entspricht der landesplanerischen Stellungnahme

71) §§ 9 Abs. 2, 20 Abs. 1 LPlG f. Rhl.-Pf.

Nach § 16 Abs. 1 Halbs. 2 NROG und nach § 20 Abs. 1 S. 2 LPlG für Rhl.-Pf. kommt den landesplanerischen Stellungnahmen zwar eher eine Konkretisierungsfunktion zu. Liegen jedoch keine zu konkretisierenden Programme und Pläne vor, müssen auch sie die Ersatzfunktion übernehmen[72]. Ebenso wie das landesplanerische Gutachten nach § 9 Abs. 2 LPlG für Rhl.-Pf. bestimmen sie die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Bauleitplanung im Sinne des § 1 Abs. 3 BBauG.

Problematisch ist, ob sie wie die landesplanerischen Programme und Pläne als tatbestandsausfüllende Merkmale der Anpassungsvorschrift angesehen werden können und dadurch dem Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG genügen.

Soweit die landesplanerische Stellungnahme wie das Landesplanerische Rahmenprogramm nach § 16 NROG auf Verlangen der betroffenen Gemeinde unter deren Beteiligung zu erarbeiten ist[73], unterscheidet sie sich nicht vom landesplanerischen Programm oder Plan, so daß die gleiche rechtssystematische Einordnung gerechtfertigt ist.

Anders verhält es sich bei der Aufstellung des landesplanerischen Gutachtens und der landesplanerischen Stellungnahme in Rheinland-Pfalz, wo keine Mitwirkung der betroffenen Gemeinde vorgesehen ist. Da gerade das Beteiligungs- und Mitwirkungsrecht der Gemeinden bei der Aufstellung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung eine konstitutive Voraussetzung für die Qualifizierung dieser Ziele als tatbestandsausfüllender Merkmale des § 1 Abs. 3 BBauG darstellt[74], füllen das landesplanerische Gutachten und die landesplanerische Stellungnahme des Landes Rheinland-Pfalz den Rahmen der Gesetze

---

72) dies geht eindeutig aus § 20 Abs. 1 S. 2 LPlG f. Rhl.-Pf. hervor

73) s. § 16 Abs. 2 S. 3 i. V. m. § 14 Abs. 2 S. 1 NROG

74) s. oben Abschn. III 2 c (4) S. 186

gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG nicht aus[75]. Sie vermögen die gemeindliche Bauleitplanung folglich nicht wirksam zu begrenzen.

IV. Die Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung

1. Das Verhältnis von § 1 Abs. 3 BBauG zu den Anpassungsvorschriften des Raumordnungsgesetzes und der Landesplanungsgesetze

Daß die in den Raumordnungs- bzw. Entwicklungsprogrammen und -plänen enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung die kommunale Bauleitplanung über § 1 Abs. 3 BBauG binden, wird mit dem Hinweis auf § 5 Abs. 4 ROG, der § 1 Abs. 3 BBauG ersetzt habe, bestritten[76]. Nach der weit überwiegenden Meinung in Rechtsprechung und Literatur ist hingegen § 1 Abs. 3 BBauG für die Bauleitplanung auch nach dem Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes die einschlägige, weil speziellere Anpassungsvorschrift geblieben, ohne daß dies in der Regel näher dargelegt wird[77].

Somit haben die Gemeinden die Ziele der Raumordnung und Landesplanung bei ihrer Bauleitplanung nicht nur zu beachten, wie dies § 5 Abs. 4 S. 1 ROG vorschreibt, sondern sie haben nach § 1 Abs. 3 BBauG ihre Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen.

---

75) ebenso VG Schleswig, Urt. v. 15. 8. 1966, zitiert nach Kühl, Diss. Kiel S. 83

76) so Brügelmann/Cholewa, ROG, § 1 Anm. III 2 b; darauf Bezug nehmend Brügelmann/von der Heide, ROG, § 4 Anm. VI 2 b bb; widersprüchlich von der Heide, DÖV 1966 S. 180

77) s. nur OVG Lüneburg, Urt. v. 8. 9. 1966, DVBl. 1967 S. 391 (392); Brügelmann/Asmuß, ROG, § 5 Anm. V 5; Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. IV 3 c bb (1); Bielenberg, DÖV 1969 S. 378; besonders eingehend setzen sich mit diesem Problem Forsthoff/Blümel, Abschn. III 4 b S. 112 auseinander; s. auch Friauf, Bes. VerwR S. 471

2. Der Umfang der Anpassungspflicht

Damit stellen sich einige Fragen zum Umfang der Anpassungspflicht und zu deren Verhältnis zur Beachtungspflicht nach § 5 Abs. 4 ROG.

Brügelmann/Grauvogel sehen durch § 5 Abs. 4 S. 1 ROG klargestellt, daß § 1 Abs. 3 BBauG nur eingreife, wenn ein Bauleitplan zum ersten Mal aufgestellt oder geändert werde[78]. Demgegenüber erstreckt die herrschende Meinung die Anpassungspflicht ebenfalls auf bereits vorliegende Bauleitpläne an nachträglich aufgestellte Ziele der Raumordnung und Landesplanung[79]. Als Begründung wird zum Teil auf den eindeutigen Wortlaut des § 1 Abs. 3 BBauG hingewiesen[80], zum Teil aus dem Wesen der Raumordnung und Landesplanung als einer sich ständig im Fluß befindlichen Planung gefolgert, daß sich neue oder geänderte Ziele der Raumordnung und Landesplanung auch entsprechend in der Bauleitplanung niederschlagen müssen[81].

Angesichts der Vielzahl bestehender Bauleitpläne wäre es in der Tat unverständlich, sie von der Anpassungspflicht gemäß § 1 Abs. 3 BBauG auszunehmen. Soll nicht die noch im Aufbau begriffene Raumordnung und Landesplanung wirkungslos bleiben, ist gar kein anderer Weg gangbar, als schon bestehende Bauleitpläne den später aufgestellten Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen[82]. Einige Landesplanungsgesetze bestimmen

---

78) s. Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. IV 3 c aa (1) S. 22

79) so wohl auch Brügelmann/Asmuß, ROG, § 5 Anm. V 5 S. 49; insbesondere Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 21; Meyer/Stich/Tittel, Bundesbaurecht, § 1 BBauG Rndnr. 8 S. 96; Breuer, S. 221; Härchen, DVBl. 1971 S. 307; G. Klein, S. 33; Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 157; H. Schultze, S. 20/21; Stich, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 27 S. 133; Weitzel, DÖV 1971 S. 842

80) so Bielenberg, DÖV 1969 S. 378; Weitzel DÖV 1971 S. 842

81) so Breuer, S. 221; Zinkahn, BlGBWR 1963 S. 6

82) in diesem Sinne auch Härchen, DVBl. 1971 S. 306

deswegen unmißverständlich, daß keine dem betreffenden Raumordnungsprogramm oder -plan widersprechende Planung aufrechterhalten oder bestehen gelassen werden dürfe[83].

Eine andere Frage ist, ob eine Gemeinde durch die Erstaufstellung oder die Änderung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung über § 1 Abs. 3 BBauG zur Bauleitplanung gezwungen werden kann[84].

Eine solche Planungspflicht unmittelbar aus § 1 Abs. 3 abzuleiten, erscheint mir vom Wortlaut dieser Vorschrift nicht gedeckt zu sein. Wenn nach ihr die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen sind, so setzt diese Pflicht logisch voraus, daß überhaupt Bauleitpläne vorhanden sind, die angepaßt werden können, nicht aber, daß Bauleitpläne aufgestellt werden müssen, damit sie angepaßt werden können. Hier wird der defensive Charakter der Anpassungsvorschrift deutlich, die eben nur verhindern soll, daß vorhandene Bauleitpläne nicht mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung im Einklang stehen[85].

Allerdings können landesplanerische Festsetzungen das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit in § 2 Abs. 1 Halbs. 2 BBauG ausfüllen mit der Folge, daß sie mittelbar eine Planungspflicht der Gemeinde auslösen[86].

Ein Gebot zur Aufstellung von Bauleitplänen aufgrund überörtlicher Planungen wird vor allem dann aktuell, wenn die landesplanerischen Programme oder Pläne die Funktion

---

83) so § 9 S. 2 Halbs. 2 SLPG; im gleichen Sinne § 16 LPlG N.-W.; von dieser Auffassung gehen auch aus: § 34 Abs. 1 LPlG f. Bad.-Württ.; §§ 17 und 18 Abs. 1 NROG; § 16 Abs. 1 Hess. LPlG und § 17 Abs. 1 LPlG f. Schl.-H., denn nach diesen Vorschriften besteht eine Entschädigungspflicht des Landes nur, wenn die Gemeinde ihren Bebauungsplan ändern oder aufheben **m u ß t e.**

84) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 1 Rndnr. 21; unklar Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 158

85) ebenso Hendler, S. 17; G. Klein, S. 33/34

86) so auch Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. IV 3 c aa (1) S. 22; Schmidt-Aßmann, a. a. O.

der Gemeinde in der Region und ihre anzustrebende Größe als Ziele der Raumordnung und Landesplanung bestimmt haben und diese Festlegungen nun der Konkretisierung im örtlichen Bereich zur Verwirklichung der raumordnerischen Ziele bedürfen[87].

C. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Umweltschutz im besonderen

I. Die landesplanerischen Festlegungen, dargestellt am Beispiel der Niedersächsischen Raumordnungsprogramme

Anhand der Niedersächsischen Raumordnungsprogramme soll beispielhaft veranschaulicht werden, in welcher Weise die Ziele der Raumordnung und Landesplanung die kommunale Bauleitplanung im Umweltschutz determinieren.

Das Landes-Raumordnungsprogramm vom 18. März 1969 in der Fassung der 1. Änderung vom 2. Februar 1971 legt für die weitere Entwicklung der Gemeinden fest, daß bestimmte Gemeinden als ‚Zentrale Orte' zu qualifizieren oder zu ‚Zentralen Orten' zu entwickeln sind[88], daß ‚Schwerpunkträume' und ‚Zu entwickelnde Schwerpunkträume' zu bestimmen sind[89] und daß bestimmte großflächige Räume für die Landespflege und die Erholung freizuhalten sind[90].

1. Die Zentralen Orte

‚Zentrale Orte' sind nach der Definition des Niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogrammes „Standorte zentraler Einrichtungen zur Verbesserung der Daseinsvorsorge. Sie sollen soziale, kulturelle und wirtschaftliche Einrichtungen besitzen, die die Bevölkerung des Verflechtungsbereiches versorgen."[91]

---

87) so Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 158
88) s. Landes-Raumordnungsprogramm, Abschnitt V
89) a. a. O., Abschnitt VI
90) a. a. O., Abschnitt VIII
91) a. a. O., Abschnitt V/1

Im einzelnen wird bestimmt, daß alle öffentlichen Investitionen für zentrale Einrichtungen grundsätzlich in den Zentralen Orten vorgenommen werden sollen. Der Wirtschaft wird empfohlen, ihre Investitionen auf die Zentralen Orte zu konzentrieren.

Unterschieden wird zwischen Ober-, Mittel- und Grundzentren, denen jeweils Nebenzentren zugeordnet werden können. Die Grundzentren haben für den Nahbereich die Einrichtungen zur Deckung des Grundbedarfs der Bevölkerung, die Mittelzentren jene zur Deckung des gehobenen Bedarfs und die Oberzentren jene zur Deckung des spezialisierten höheren Bedarfs für den gesamten Verflechtungsbereich bereitzustellen. Für ihren Nahbereich haben die Mittel- und Oberzentren daneben die Aufgabe der Grundversorgung zu übernehmen. Die Nebenzentren sind Standorte zentraler Einrichtungen innerhalb des Nahbereichs der Ober-, Mittel- und Grundzentren. Sie können alle zentralen Einrichtungen haben, die der Zentrale Ort hat, dem sie als Nebenzentrum zugeordnet sind. Allerdings haben die Ober-, Mittel- und Grundzentren bei der Schaffung und Förderung von zentralen Einrichtungen den Vorrang vor den ihnen zugeordneten Nebenzentren.

Für die Ober-, Mittel- und die zu Mittelzentren zu entwickelnden Grundzentren ist zusätzlich bestimmt, daß diese „ihre Bauleitplanung auch auf die Entwicklung ausreichender Gewerbe- und Wohngebiete ausrichten und eine entsprechende Bodenvorratspolitik betreiben sollen[92]."

Die Ober- und Mittelzentren sind vom Landes-Raumordnungsprogramm festgesetzt worden; die Bestimmung der Grundzentren und der Nebenzentren ist den Raumordnungsprogrammen für die Bezirke vorbehalten geblieben[93].

---

92) Landes-Raumordnungsprogramm, Abschnitt V/1

93) s. Landes-Raumordnungsprogramm, Abschnitt V/2

Diese Aufgabe haben die mittlerweile fast vollständig vorliegenden Raumordnungsprogramme für die Regierungs- bzw. Verwaltungsbezirke ausgeführt[94].

2. Schwerpunkträume

Die Bestimmung von ‚Schwerpunkträumen' und ‚Zu entwickelnden Schwerpunkträumen' dient vornehmlich dazu, die wirtschaftlichen Bedingungen zu verbessern. Dabei wird ausdrücklich auf § 2 Abs. 1 Nr. 2 ROG Bezug genommen, wonach eine Verdichtung von Arbeits- und Wohnstätten angestrebt werden soll, die dazu beiträgt, räumliche Strukturen mit gesunden Arbeits- und Lebensbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen zu erhalten, zu verbessern oder zu schaffen[95].

Entsprechend soll die Erweiterung und Ansiedlung von Arbeitsstätten sowie die öffentliche Wohnungsbauförderung vorrangig in den Schwerpunkträumen und den ‚Zu entwickelnden Schwerpunkträumen' erfolgen[96].

Die Schwerpunkträume und die ‚Zu entwickelnden Schwerpunkträume' werden vom Landes-Raumordnungsprogramm festgelegt; den Raumordnungsprogrammen für die Bezirke bleibt es vorbehalten, innerhalb dieser Schwerpunkträume weitere Schwerpunkte für die Arbeits- und Wohnstätten zu bestimmen. Als allgemeine Richtlinie ist vorgeschrieben, daß sich eine Ausdehnung der Schwerpunkt-

---

94) s. jeweils Abschnitt V/VI/3 ff. der Raumordnungsprogramme für den:
a) Verwaltungsbezirk Braunschweig vom 6. August 1971;
b) Verwaltungsbezirk Oldenburg vom 30. August 1971;
c) Regierungsbezirk Stade vom 3. Dezember 1971;
d) Regierungsbezirk Aurich vom 9. Dezember 1971;
e) Regierungsbezirk Osnabrück vom 5. April 1972;
f) Regierungsbezirk Hannover vom 29. September 1972;
g) Regierungsbezirk Hildesheim vom 1. November 1972
h) Regierungsbezirk Lüneburg vom 8. Januar 1973
i) Verbandsplan des Verbandes Großraum Hannover

95) s. Landes-Raumordnungsprogramm, Abschnitt VI/1

96) so Landes-Raumordnungsprogramm, Abschnitt VI/2

räume nur entlang entsprechender Verkehrslinien zwischen den schon vorhandenen Schwerpunkträumen vollziehen soll[97].

Diese anzustrebende achsiale Entwicklung wird im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 22. Juni 1971 näher dargelegt; danach ist Zweck dieser Entwicklung, daß durch die Konzentration der Siedlungsentwicklung in Entwicklungsachsen einer flächenhaften Ausbreitung der Verdichtung entgegengewirkt werden soll[98].

Entsprechend dem Auftrag des Landes-Raumordnungsprogramms legen die Raumordnungsprogramme für die Bezirke die Räume für die Siedlungsentwicklung von Arbeits- und Wohnstätten einschließlich der Versorgungs- und Grünanlagen in den Schwerpunkträumen fest[99].

3. Besondere Entwicklungsaufgaben für Gemeinden

Für bestimmte Gemeinden sehen die Bezirks-Raumordnungsprogramme darüber hinaus besondere Entwicklungsaufgaben vor, die als „Wohnen", „Gewerbliche Wirtschaft", „Kurzerholung" und „Ferienerholung" zusammen-gefaßt werden[100].

Unter „Wohnen" wird die Entwicklung von Wohngebieten für den Zuzug von außen, unter „Gewerblicher Wirtschaft" die Entwicklung von Gewerbe- und Industriegebieten zum Zwecke der Schaffung von Arbeitsplätzen, unter „Kurzerholung" die Sicherung und Entwicklung von Anlagen und Einrichtungen für die kurzfristige Erholung und unter „Ferienerholung" die Sicherung und Entwicklung von Anlagen und Einrichtungen für die kurzfristige und langfristige Erholung oder den Kurbetrieb verstanden. In Gemeinden, deren Entwicklungsaufgabe „Ferienerholung" ist, dürfen Baugebiete für Zweitwohnungen oder Wochenendhäuser nur festgesetzt werden, wenn dadurch der

---

97) s. Landes-Raumordnungsprogramm, Abschnitt VI/3

98) s. 1. Teil Ziff. 1.6, Ges.Bl. 1972 S. 171

99) s. Abschnitt V/VI/5 und 6

100) s. Abschnitt V/VI/6

Erholungswert nicht beeinträchtigt wird[101].

Im übrigen haben sich die Planung und Durchführung von Maßnahmen der Gemeinden im Rahmen der Eigenentwicklung zu vollziehen. Eigenentwicklung soll keine gezielte Bevölkerungsansiedlung bewirken, sondern erstreckt sich vornehmlich auf die Anpassung an die wachsenden Bedürfnisse der ansässigen Bevölkerung sowie auf die Erfordernisse der örtlichen gewerblichen Wirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft einschließlich ihrer Sanierung[102].

Art, Ausmaß und räumliche Festlegung von Maßnahmen zur Durchführung besonderer Entwicklungsaufgaben sowie von Maßnahmen der Eigenentwicklung sind von der Größe, der Struktur und der Lage der Gemeinde im Raum abhängig. Ihre nähere Bestimmung bleibt insoweit den Landesplanerischen Rahmenprogrammen gemäß § 16 Abs. 1 NROG vorbehalten[103].

Teilweise übernimmt der Verbandsplan für den Verband Großraum Hannover die Darlegungen der Landesplanerischen Rahmenprogramme, indem er das Wachstum der regionalen Siedlungsschwerpunkte durch die Festlegung von zusätzlichen Wohneinheiten begrenzt[104].

4. Landespflege und Erholung

Zum Zwecke der Landespflege und der Erholung sehen das Landes-Raumordnungsprogramm und die Bezirks-Raumordnungsprogramme großflächige Räume von überregionaler Bedeutung vor, die als Natur- oder Landschaftsschutzgebiete bzw. als Naturparke gesichert werden sollen[105]. In diesen Gebieten darf der Erholungswert durch andere Anlagen und Einrichtungen nicht beeinträchtigt werden[106].

---

101) s. Abschnitt V/VI/6 der Bezirks-Raumordnungsprogramme

102) so Abschnitt V/VI/6 der Bezirks-Raumordnungsprogramme; Abschnitt V/8, Ziff. 2.5 des Entwurfes des Verbandsplans 1972 für den Verband Großraum Hannover

103) so Abschnitt V/VI/6 d. Bezirks-Raumordnungsprogramme

104) s. Abschnitt V/7, Ziff. 2.1 des Entwurfes a. a. O.

105) s. dort Abschnitt VIII

106) so die Bezirks-Raumordnungsprogramme, Abschnitt VIII/3

Für Planungen und Maßnahmen, die einen wesentlichen Eingriff in das Landschaftsgefüge darstellen, sind gemäß dem Landes-Raumordnungsprogramm Landschaftspläne aufzustellen, in denen auch die Beseitigung bestehender Landschaftsschäden zu berücksichtigen ist[107]. Das Raumordnungsprogramm für den Regierungsbezirk Stade konkretisiert dieses Gebot als einen besonderen Auftrag an die Bauleitplanung der betroffenen Gemeinde[108].

5. Wasserreinhaltung, Abfallbeseitigung und Immissionsschutz

Zu den besonderen Sachbereichen des Umweltschutzes ‚Wasserreinhaltung', ‚Abfallbeseitigung' und ‚Immissionsschutz' trifft das Landes-Raumordnungsprogramm nur allgemein gehaltene Regeln[109]. Die Raumordnungsprogramme für die Bezirke konkretisieren diese Bestimmungen insoweit, als sie für jede nichtlandwirtschaftliche Wohnsiedlung fordern, daß sie kanalisiert und an eine Kläranlage angeschlossen ist, Großdeponien mit einem nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten bestimmten Einzugsbereich anstreben und in Immissionsgebieten oder in solchen, in denen Immissionen zu befürchten sind, die Ausweisung von Wohngebieten untersagen[110]. Bei der Planung neuer Industrie- und Gewerbegebiete ist allerdings nur auf vorhandene oder geplante Wohnsiedlungen und Erholungsgebiete Rücksicht zu nehmen[111].

II. Die Bedeutung der Festlegungen in den Raumordnungsprogrammen für den Umweltschutz

Daß die Bestimmungen zur Landespflege und Erholung, zur Wasserreinhaltung, Abfallbeseitigung und zum Immissionsschutz dem Umweltschutz dienen, liegt auf der Hand.

---

107) s. Abschnitt VIII/1
108) so Abschnitt VIII/2
109) s. Abschnitte IX und VII D
110) s. Abschnitt IX/2 und 3
111) so Abschnitt IX/2 bzw. 3

Nicht so einsichtig ist es, daß auch die Festlegungen der Zentralen Orte und der Schwerpunkträume, die Funktionszuweisungen an die Gemeinden sowie die Festsetzung einer Höchstgrenze für zusätzliche Wohneinheiten die Forderungen des Umweltschutzes erfüllen. Nur durch eine schwerpunktmäßige Ansiedlung von Arbeits- und Wohnstätten kann einer weiteren Zersiedelung der Landschaft vorgebeugt werden und lassen sich die Probleme der Abfallbeseitigung sowie des Immissionsschutzes und der Wasserreinhaltung wirksam unter Kontrolle halten.

III. Rechtliche Bedenken zu den landesplanerischen Festlegungen

Indes greifen diese landesplanerischen Festlegungen tief in die gemeindliche Planungshoheit ein, so daß man sich zum Teil fragen muß, ob nicht manchen Gemeinden die Bauleitplanung derart vorgezeichnet wird, daß von einer Gestaltungsfreiheit, die das Wesen jeder eigenständigen Planung ausmacht, nichts mehr übrig bleibt. In erster Linie ist dabei an die Funktionszuweisungen zu denken, die bestimmte Ausweisungen in den Bauleitplänen wie z. B. Bauflächen und Bauland auszuschließen vermögen.

Demzufolge ist zu prüfen, ob die die Entwicklung der Gemeinden bestimmenden landesplanerischen Festlegungen etwa in die Substanz der gemeindlichen Planungshoheit eindringen und damit den Wesensgehalt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG i. V. m. § 2 Abs. 1 BBauG verletzen.

1. Die verfassungsrechtliche Sperre der Wesensgehaltsgarantie

Wenn auch offen ist, ob Art. 19 Abs. 2 GG oder die Wesensgehaltsgarantie aus sich heraus Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht begrenzen, so besteht in Rechtsprechung und Literatur jedenfalls Einigkeit darüber, daß Einschränkungen der gemeindlichen Selbst-

verwaltung im Rahmen des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG nur insoweit zulässig sind, als sie den Wesensgehalt oder Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht antasten[112].

Was zum Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung gehört, läßt sich nicht in eine allgemeine Formel fassen[113]. Mit Klaus Stern mag man ihn als das Essentiale begreifen, das man aus einer Institution nicht entfernen kann, ohne deren Struktur und Typus zu verändern[114]. Würde den Gemeinden vollständig das Recht entzogen, ihr Gebiet zu beplanen, hätten sie kaum noch örtliche Angelegenheiten von Bedeutung zu regeln. Mithin verstößt zumindest ein völliger Ausschluß der Gemeinden von der Planung ihres Raumes gegen den Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts[115].

Demgemäß muß gewährleistet bleiben, daß der Gemeinde ein gewisser Bereich zur eigenverantwortlichen Gestaltung und Entwicklung erhalten wird. Beschränkungen der gemeindlichen Planungshoheit aus überörtlichen Gesichtspunkten dürfen der Bauleitplanung also nur einen Rahmen setzen, innerhalb dessen noch ausreichend Gelegenheit zur eigenverantwortlichen Entscheidung besteht[116].

Danach muß eine Gemeinde darüber entscheiden können, ob sie überhaupt Bauleitpläne aufstellen und wie sie die Bodennutzung im einzelnen regeln will[117]. Der zu-

---

112) st. Rspr. d. BVerfG, s. Urt. v. 20. 3. 1952, BVerfGE 1, 167 (175); Urt. v. 27. 4. 1959, BVerfGE 9, 268 (290); Beschl. v. 26. 11. 1963, BVerfGE 17, 172 (182); Beschl. v. 24. 6. 1969, BVerfGE 23, 353 (365); ebenso Hamann/Lenz, GG, Art. 28 Anm. 7 Ziff. 3 S.404; Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 28 Rndnr. 32; Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 28 Rndnr. 12

113) so BVerfG, Beschl. v. 24. 6. 1969, BVerfGE 26, 228 (238); Leibholz/Rinck, GG, Art. 28 Anm. 12 S. 483

114) Klaus Stern, AfK 1964 S. 87

115) so auch Klaus Stern, Bonner Kommentar, Art. 28 GG Rndnr. 100

116) so BVerwG, Urt. v. 20. 5. 1958, BVerwGE 6, 342 (345); Bielenberg, DÖV 1969 S. 382

117) ebenso Riechels, DVBl. 1968 S. 363

lässige Rahmen der Ziele der Raumordnung und Landesplanung wird durch parzellenscharfe Regelungen verlassen[118]. Zweifelhaft ist, ob in seltenen Ausnahmefällen die Nutzung einzelner Grundstücke von der Landesplanung vorgeschrieben werden darf[119]. Dies wird man ausschließen müssen, da übergeordnete Gesichtspunkte nicht nach einer Bodennutzungsregelung für ganz bestimmte Grundstücke verlangen werden.

a. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung als negative Planungsschranken

Nun wird man nicht vertreten können, daß die vorgestellten Niedersächsischen Raumordnungsprogramme landesplanerische Ziele enthalten, die den Gemeinden überhaupt keine Gestaltungsfreiheit bei ihrer Bauleitplanung mehr lassen.

In Gestalt der Funktionszuweisungen sind den Gemeinden lediglich bestimmte Ausweisungen verwehrt, wie zum Beispiel die Darstellung und Festsetzung von Gewerbe- und Industriegebieten, sofern ihnen das Bezirks-Raumordnungsprogramm die Funktion einer Erholungsgemeinde zugewiesen hat. Ebenso können ihnen aus Gründen der Landespflege und Erholung Ausweisungen von Wohngebieten untersagt sein, wenn diese Flächen als Grünflächen für die Naherholung erhalten bleiben müssen.

Unter Ausschluß solcher Ausweisungsmöglichkeiten, die man als negative landesplanerische Festlegungen bezeichnen kann, ist es den Gemeinden freigestellt, von den übrigen zulässigen Darstellungen nach § 5 Abs. 2 BBauG und insbesondere den vielfältigen weiteren zulässigen Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BBauG Gebrauch zu machen.

Die landesplanerischen Funktionszuweisungen geben der kommunalen Bauleitplanung also nur einen Rahmen vor, in-

---

118) s. Breuer, S. 213; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, Einl. Rndnr. 139

119) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, Einl. Rndnr. 140

nerhalb dessen die Gemeinde über die verbleibenden Planungsalternativen frei zu entscheiden in der Lage ist. Daraus folgt, daß die negativen landesplanerischen Festlegungen den Kernbereich des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts nicht verletzen[120].

b. Das landesplanerische Gebot zur Aktivplanung

Etwas anderes könnte für das landesplanerische Gebot zur Aktivplanung, d. h. das Gebot an die Gemeinden, bestimmte Bau- oder Grünflächen festzusetzen, gelten. Dieses Gebot halten Zinkahn/Bielenberg in Ausnahmefällen aus zwingenden landesplanerischen und raumordnerischen Belangen für zulässig[121].

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß landesplanerische Bestimmungen dieser Art weit über eine Rahmensetzung hinausgehen. Wenn auch die Landesplanung die Festsetzungen nicht selbst vornimmt, so ist die Gemeinde doch nur ihr Ausführungsorgan. Eine solche Stellung ist in jedem Fall mit der Selbstverwaltungsgarantie unvereinbar; sie kann auch durch Ausnahmesituationen nicht gerechtfertigt werden.

Stets muß gesichert sein, daß der Gemeinde die primäre Entscheidung zukommt, wo welche Ausweisung erfolgen soll; ihr Gebiet darf durch die Landes- und Regionalplanung nicht derart verplant werden, daß ihr keine Freiheit mehr für eine eigenständige, Alternativen offen lassende Bauleitplanung bleibt[122].

---

120) so ausdrücklich OVG Saarland, Urt. v. 30. 4. 1971, BRS Bd. 24 Nr. 7 S. 15 (16); so auch Bielenberg, DÖV 1969 S. 382; Klaus Meyer, DVBl. 1968 S. 494; s. bei Meyer, a. a. O, auch die verfassungswidrigen Beispiele aus Schleswig-Holstein, die sich aber durch das neue Landesraumordnungsprogramm erledigt haben dürften.

121) s. Zinkahn/Bielenberg, ROG, § 5 Anm. 14 1 c S. 127; Bielenberg, DÖV 1969 S. 381 (für „Knotenpunkte" einer Planung)

122) ebenso Klotz, DÖV 1967 S. 187; Riechels, DVBl. 1968 S. 363; Weitzel, DÖV 1971 S. 845

Die Landesplanung darf die Bauleitplanung folglich niemals - im weiteren Sinne - ersetzen, sondern ihr nur einen Rahmen setzen, der noch ausfüllungsfähig ist. Andernfalls verletzt sie den Wesensgehalt des in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG garantierten Selbstverwaltungsrechts und ist damit verfassungswidrig.

c. Die Festlegung von Höchstgrenzen für zusätzliche Wohneinheiten

Die Darlegung der anzustrebenden Gemeindegröße im landesplanerischen Rahmenprogramm gemäß § 16 Abs. 1 S. 1 Halbs. 2 NROG bzw. die Festlegung von Höchstgrenzen für zusätzliche Wohneinheiten in der Gemeinde[123] könnte dadurch in den Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts eingreifen, daß der Gemeinde nach Erreichen der festgelegten Größe vollständig untersagt werden kann, weitere Flächen für den Wohnungsbau auszuweisen[124].

Bei diesem Verbot wird man zu unterscheiden haben zwischen der Ausweisung von Wohngebieten für den Bedarf, der sich aus dem natürlichen Bevölkerungszuwachs und den wachsenden Wohnansprüchen der in der Gemeinde lebenden Einwohner ergibt, sowie für den aus Zuwandererüberschüssen folgenden Bedarf. Die Ausweisung von Wohngebieten für den Bedarf der Gemeindebewohner ist eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft; diese ist durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG absolut geschützt[125]. Anders wird man die landesplanerische Begrenzung von zusätzlichen Wohneinheiten für Zuwanderer zu beurteilen haben.

In der Regel soll eine über die Wohnbedürfnisse der eigenen Bevölkerung hinausgehende Ausweisung von Flächen für den Wohnungsbau eine Zuwanderung erst anregen. Ob

---

123) s. Abschnitt V/7, Ziff. 2.1 des Entwurfs eines Verbandsplanes für den Verband Großraum Hannover

124) so auch Riechels, DVBl. 1968 S. 363

125) ebenso OVG Lüneburg, Urt. v. 23./24. 8. 1967, RuS 1968 Nr. 63 S. 21; Riechels, a. a. O. S. 364; Weitzel, DÖV 1971 S. 846

eine solche planmäßig geförderte Zuwanderung von außen ebenfalls zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zählt und damit den Schutz des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG genießt, muß als sehr zweifelhaft erscheinen.

Einerseits kann es zwar einem Bedürfnis der Gemeinde entsprechen, sich um Zuwanderer zur Erhöhung ihrer Bedeutung und zur Stärkung ihrer Finanzkraft zu bemühen. So könnten zum Beispiel gewisse kommunale Einrichtungen erst realisierbar werden, wenn eine bestimmte Gemeindegröße erreicht ist.

Andererseits ist zu bedenken, daß die Zuwanderung eine Abwanderung aus anderen Gemeinden voraussetzt, wodurch die räumliche Struktur einer ganzen Region oder im Extremfall des ganzen Landes verändert werden kann. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG kann aber keine Planungen einer Gemeinde schützen, die anderen Gemeinden schaden; in einem Spannungsverhältnis dieser Art ist eine Berufung der Gemeinde auf ihr Selbstverwaltungsrecht unzulässig, weil rechtsmißbräuchlich.

Demnach berührt die Festlegung von Höchstgrenzen für zusätzliche Wohneinheiten durch die Ziele der Landesplanung die kommunale Selbstverwaltungsgarantie überhaupt nicht, solange der Gemeinde nicht verwehrt ist, den Eigenbedarf zu decken[126]. Die auf „Eigenentwicklung" begrenzte Funktion ist dasjenige, was die Ziele der Raumordnung und Landesplanung einer Gemeinde mindestens belassen müssen[127].

2. Die Problematik der Entwicklungsumkehrung durch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Erstmalige landesplanerische Festsetzungen, insbesondere die Funktionszuweisungen, können für eine Gemeinde bedeuten, daß ihre bisherige Entwicklung durch die Ziele

---

126) in diesem Sinne wohl auch VG Schleswig, Urt. v. 30. 10. 1967, RuS 1968 Nr. 85 S. 80 (81); Riechels, DVBl. 1968 S. 363

127) ebenso Riechels, a. a. O. S. 364

der Raumordnung und Landesplanung völlig umgekehrt wird. Davon sind hauptsächlich Gemeinden am Rande von Ballungszentren und Industriegebieten betroffen, deren Planung langfristig darauf gerichtet war, Gewerbebetriebe anzusiedeln und deren Entwicklung auch schon erste Anzeichen einer solchen Ansiedelungspolitik erkennen läßt, die nunmehr im regionalen Raumordnungsprogramm oder -plan jedoch zum Naherholungs- oder Wohnentlastungsgebiet bestimmt worden sind[128].

Auf der gleichen Ebene liegt es, wenn der Entwicklung einer Gemeinde durch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung dadurch Einhalt geboten wird, daß sie ihre künftigen Planungen nur noch im Rahmen der Eigenentwicklung zu vollziehen hat[129]. Ob einer Gemeinde die besonderen Entwicklungsaufgaben „Wohnen" und „Kurzerholung" zugewiesen werden oder ob sie nur im Rahmen der „Eigenentwicklung" planen darf, macht kaum einen Unterschied, da in beiden Fällen die angestrebte Entwicklung zu einer Industriegemeinde abgebrochen und eine neue Entwicklung eingeleitet wird, die keine zusätzlichen Umweltbelastungen für den überörtlichen Raum nach sich zieht.

Eine solche Entwicklungsumkehrung greift nicht in den Kernbereich der kommunalen Selbsverwaltung ein, denn im Rahmen der neuen Entwicklungsaufgabe steht es der Gemeinde völlig frei, wie sie ihr Gebiet zu beplanen gedenkt.

Allenfalls ließe sich eine Grundrechtsverletzung daraus herleiten, daß gerade ihre Entwicklung zu einer Industriegemeinde und nicht auch die anderer Gemeinden umgekehrt worden ist. Indes wird die Entwicklungsumkehrung in der Regel situationsbedingt sein, so daß ein Verstoß gegen das Willkürverbot nach Art. 3 GG ausscheidet[130].

---

128) nach Stich, BlGBWR 1966 S. 122

129) nach OVG Lüneburg, Urt. v. 14. 11. 1968, BRS Bd. 20 Nr. 1 S. 1 = DÖV 1969 S. 642 = RuS 1969 Nr. 245 S. 66 = BBauBl. 1969 S. 565 mit der ausführlichsten Wiedergabe der örtlichen Gegebenheiten

130) so OVG Lüneburg, a. a. O. BBauBl. 1969 S. 565 (566)

Doch könnte die Umkehrung der bisherigen Entwicklung einer Gemeinde durch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung gegen das in den §§ 1 Abs. 4 S. 2 und 4 Abs. 5 ROG zum Ausdruck kommende ‚Gegenstromprinzip'[131] verstoßen, das gewährleisten soll, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung die örtlichen Gegebenheiten und Erfordernisse hinreichend berücksichtigen. Darin findet sich der gleiche Gedanke wieder wie in § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG, nur daß hier die Belange des Bundes, der Länder und der Regionen mit denen der Gemeinden gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind[132].

Bei der in Frage stehenden Abwägung wird man differenzieren müssen:

Hat eine Gemeinde aus eigenem Antrieb ihre Entwicklung zur Industriegemeinde in Gang gesetzt, die hernach mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung nicht im Einklang steht, ist die Umkehrung der Entwicklung nur zulässig, wenn die mögliche Schädigung der Gemeinde durch eine zukünftige unausgeglichene Struktur nicht schwerer wiegen würde als die Vernachlässigung der überörtlichen Erfordernisse der Region[133]. Dies hängt vor allem davon ab, ob die Gemeinde als Grünzone oder Naherholungsgebiet für die Region unentbehrlich ist oder nicht; kann die Region ihrer in dieser Funktion entbehren, hat eine geordnete Weiterentwicklung der Gemeinde den Vorrang.

Haben dagegen Behörden des Landes die Industrieansiedlung der Gemeinde zuvor selbst aktiv gefördert, ist die Abwägung gerade unter der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips komplizierter. Zwar müssen auch hier

---

131) Dieser Begriff ist seit Umlauf, Wesen und Organisation der Landesplanung S. 50 üblich; s. auch Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. IV 4 b S. 25; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, Einl. Rndnr. 128; Friauf, Bes. VerwR S. 462

132) so auch Stich, BlGBWR 1966 S. 122

133) ebenso Weitzel, DÖV 1971 S. 846

die überörtlichen Erfordernisse vorgehen, wenn einzig diese Gemeinde der Region als Grünzone oder Naherholungsgebiet zu dienen geeignet ist[134]. Insoweit können die Ziele der Raumordnung und Landesplanung eine weitere Industrieansiedlung unterbinden. Aus dem Gesichtspunkt des ‚venire contra factum proprium' dürfen sie jedoch keine Folgemaßnahmen verhindern, die nunmehr aufgrund der unter Förderung der Landesbehörden eingeleiteten Entwicklung notwendig werden[135]. Zu denken ist insbesondere an Neuausweisungen von Wohngebieten, die mit der früheren Ansiedlung der Gewerbebetriebe zeitlich nicht einhergehen, sondern wegen des Bevölkerungsflusses länger andauern.

In dieser Hinsicht hat die bisherige Entwicklung einer zuvor geförderten Gemeinde eine gewisse Eigengesetzlichkeit entfaltet, der die Landesplanung Rechnung zu tragen hat[136]. Diese Eigengesetzlichkeit schließt natürlich keine Folgemaßnahmen ein, die nicht unmittelbar aus der bisherigen Entwicklung entstanden sind, sondern die frühere Entwicklung verdeckt wieder zum Durchbruch bringen sollen[137].

Damit vermag die Landesplanung die überörtlichen Erfordernisse des Umweltschutzes letztlich auch in einer Gemeinde durchzusetzen, in der vormals eine begonnene Industrieansiedlung vom Land gebilligt oder gar gefördert worden war.

IV. Die Bedeutung des § 1 Abs. 4 S. 2 ROG für die kommunale Bauleitplanung

Zum Schluß dieses Kapitels sei noch auf die besondere Bedeutung des § 1 Abs. 4 S. 2 ROG für die kommunale Bau-

---

134) unklar Stich, BlGBWR 1966 S. 122

135) s. auch Weitzel, DÖV 1971 S. 846

136) so OVG Lüneburg, Urt. v. 14. 11. 1968, BBauBl. 1969 S. 565 (567); zustimmend Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 1 Anm. IV 3 c bb (2) S. 22/23

137) in diesem Sinne auch OVG Lüneburg, a. a. O.

leitplanung hingewiesen.

Wenn es dort heißt, daß die Ordnung des Gesamtraumes die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume zu berücksichtigen hat, so gehören zu diesen Erfordernissen auch die städtebaulichen Planziele des § 1 Abs. 4 und 5 BBauG. Mithin haben die Ziele der Raumordnung und Landesplanung dafür Sorge zu tragen, daß die übergeordneten Planungen und Maßnahmen den Standard im örtlichen Bereich einhalten, der den Zielen der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 4 und 5 BBauG entspricht. Unter Umständen müssen ausgleichende Maßnahmen eingeplant werden, die die für die örtliche Gemeinschaft schädlichen Auswirkungen durch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung verhindern[138].

Dies mag ein Beispiel Bielenbergs veranschaulichen: Bestimmen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung den Bau oder Ausbau eines Flughafens, der die Bewohner in den anliegenden Gemeinden erheblich belästigen oder gar in ihrer Gesundheit gefährden wird, sind zugleich geeignete Schutzmaßnahmen vorzusehen, die die Beeinträchtigungen für die Wohnbevölkerung so weit wie möglich beseitigen[139].

In diesen abschließenden Bemerkungen dürfte deutlich geworden sein, daß nicht nur die unmittelbaren Ziele der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 4 und 5 BBauG untereinander sorgfältig abzuwägen sind, sondern ebenso die Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Hinblick auf die Raumordnungsgrundsätze gemäß § 2 ROG, damit diese den betroffenen Gemeinden im Umweltschutz genauso nützen wie der gesamten Region.

---

138) so Bielenberg, DÖV 1969 S. 380

139) s. Bielenberg, a. a. O.; s. auch die Übersicht zur Abstimmungspflicht zwischen der Landesplanung und der Bauleitplanung bei der Anlage von Flughäfen, Kuhles, DVBl. 1961 S. 808/809

Drittes Kapitel: DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN DER BAULEITPLANUNG UND DEN UMWELTSCHÜTZENDEN FACHPLANUNGEN

A. Umweltschützende Fachplanungen

Im Umweltschutz gewinnen die Fachplanungen zunehmend an Bedeutung. Unter Fachplanung wird im Gegensatz zur überfachlichen Raumordnung die verbindliche Festsetzung raumbeanspruchender Pläne zur Wahrnehmung spezieller Fachaufgaben der staatlichen Verwaltung verstanden[1]. Untergliedert werden die Fachplanungen in die Planfeststellungen, durch die bestimmte Anlagen errichtet werden, und in die Nutzungsregelungen, durch die für eine unbestimmte Vielzahl von Vorhaben Zulässigkeitsvoraussetzungen oder Verbote auf konkreten Flächen zum Schutz bestimmter fachlicher Belange aufgestellt werden[2]. Entsprechend werden Planfeststellungen als Verwaltungsakte beschlossen und Nutzungsregelungen als Rechtsverordnungen erlassen[3].

Als umweltschützende Fachplanungen sind zu nennen die Planfeststellung zur Errichtung und zum Betrieb ortsfester Abfallbeseitigungsanlagen gemäß § 7 Abs. 1 AbfG, deren Standorte nach § 6 Abs. 1 S. 2 AbfG in den Abfallbeseitigungsplänen festzulegen sind, sowie die als Nutzungsregelungen ergehenden Festsetzungen von Wasser-

---

1) so Breuer, S. 42; Forsthoff/Blümel, S. 24/25; Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 136

2) s. Breuer, S. 43, 156, 197; Schmidt-Aßmann, a. a. O.

3) mit diesen Fragen hat sich besonders Breuer beschäftigt, s. zur Rechtsnatur der Planfeststellungen als Verwaltungsakte S. 43 und 53 m. w. Nachw. S. 62, Fußn. 4 und zur Rechtsnatur der Nutzungsregelungen als Rechtsnormen S. 54 m. w. Nachw. S. 160/161, Fußn. 32 und S. 166, Fußn. 69; s. auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 7 Rndnr. 22 S. 11; BVerwG, Urt. v. 15. 3. 1968, DVBl. 1968 S. 596, zur Festsetzung von Wasserschutzgebieten durch Rechtsverordnung, gegen Bay VGH, Urt. v. 12. 7. 1967, BayVBl. 1968 S. 321, der vertrat, daß Wasserschutzgebiete durch Verwaltungsakte festgesetzt werden.

schutzgebieten gemäß § 19 WHG[4] in Verbindung mit den Ausführungsbestimmungen der Landeswassergesetze[5] und die Festsetzungen von Natur- und Landschaftsschutzgebieten nach dem Reichsnaturschutzgesetz[6] bzw. den neuen Landschaftspflegegesetzen[7]. Nutzungsregelungen

---

4) Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) vom 27. Juli 1957 (BGBl. I S. 1110) i. d. F. d. 3. Änderungsgesetzes vom 15. August 1967 (BGBl. I S. 909)

5) s. § 110 S. 1 des Wassergesetzes für Baden-Württemberg vom 25. Februar 1960 (Ges. Bl. S. 17) i. d. F. d. Änderungsgesetzes vom 1. August 1967 (Ges. Bl. S. 127); Art. 35 des Bayerischen Wassergesetzes (BayWG) vom 26. Juli 1962 (GVBl. S. 143) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 7. Dezember 1970 (GVBl. 1971 S. 41); § 22 des Berliner Wassergesetzes (BWG) vom 23. Februar 1960 (GVBl. S. 133) i. d. F. d. 2. Änderungsgesetzes vom 17. Juli 1969 (GVBl. S. 1030); §§ 40, 41 des Bremischen Wassergesetzes (BrWG) vom 13. März 1962 (GBl. S. 59) i. d. F. d. 3. Änderungsgesetzes vom 24. März 1970 (GBl. S. 37); §§ 27, 96 des Hamburgischen Wassergesetzes vom 20. Juni 1960 (GVBl. S. 335) i. d. F. d. 2. Änderung in Teil I d. Gesetzes zur Ordnung deichrechtlicher Verhältnisse vom 20. April 1964 (GVBl. I S. 79); §§ 25, 105 des Hessischen Wassergesetzes vom 6. Juli 1960 (GVBl. I S. 69) i. d. F. d. Änderungsgesetzes vom 5. Oktober 1970 (GVBl. I S. 598); §§ 39 - 40 a des Niedersächsischen Wassergesetzes (NWG) in der Neufassung der Bekanntmachung vom 1. Dezember 1970 (GVBl. S. 457); §§ 24, 25 des Wassergesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LWG) in der Fassung vom 16. Dezember 1969 (GVBl. 1970 S. 28); §§ 22, 124 des Landeswassergesetzes (LWG) für Rheinland-Pfalz vom 1. August 1960 (GVBl. S. 153); §§ 20, 113 des Saarländischen Wassergesetzes (SWG) vom 28. Juni 1960 (Amtsbl. S. 511) i. d. F. d. Änderungsgesetzes vom 25. Februar 1970 (Amtsbl. S. 306); §§ 15, 95 des Wassergesetzes für das Land Schleswig-Holstein in der Neufassung der Bekanntmachung vom 7. Juni 1971 (GVBl. S. 327) i. d. F. d. 3. Änderungsgesetzes vom 21. Januar 1972 (GVBl. S. 2)

6) s. §§ 4 Abs. 1, 12 Abs. 2 RNatSchG i. V. m. § 7 Abs. 5 S. 1 DVO RNatSchG und §§ 5 S. 1, 19 Abs. 1 RNatSchG i. V. m. § 13 DVO RNatSchG

7) s. Art. 7, 8, 10 und 11 BayNatSchG; §§ 17 und 14, 15 LPflG f. Rhl.-Pf.; §§ 14 und 16, 17 LPlegG f. Schl.-H.; die nach diesen Gesetzen mögliche Festsetzung von Naturparken entspricht weitgehend der von größeren Landschaftsschutzgebieten.

stellen auch die Ausweisungen von Landespflegebereichen in Rheinland-Pfalz nach § 12 LPflG und von Landschaftspflegegebieten in Schleswig-Holstein nach § 22 LPflegG dar.

Mit den Abfallbeseitigungsanlagen soll die vom Abfallbeseitigungsgesetz erstrebte Ordnung der Abfallbeseitigung erreicht werden, indem Abfälle grundsätzlich nur in den dafür zugelassenen Anlagen oder Einrichtungen behandelt, gelagert oder abgelagert werden dürfen und dadurch jede „wilde" Ablagerung ausgeschlossen wird[8].

Durch die Nutzungsregelungen nach § 19 WHG soll die Reinhaltung des Grundwassers gewährleistet bleiben[9]. Dieses Ziel kann noch nicht durch die Festsetzung eines Wasserschutzgebietes gemäß § 19 Abs. 1 WHG, sondern erst mit den Schutzanordnungen nach § 19 Abs. 2 WHG erreicht werden, da allein diese mit unmittelbarer Wirkung nach außen die zur Erreichung des Schutzzwecks erforderlichen Verbote oder Zulässigkeitsbeschränkungen für bestimmte Handlungen aufstellen. Aus diesem Grund wird man als Nutzungsregelungen nach § 19 WHG nur dann die Festsetzungen von Wasserschutzgebieten ansehen können, wenn mit ihnen die entsprechenden Schutzanordnungen verbunden werden[10]. Obwohl diese Verbindung von § 19 WHG nicht gefordert wird, schreiben die meisten Landeswassergesetze sie im Interesse einer sinnvollen Handhabung dieser Bestimmung vor[11].

In den Naturschutzgebieten soll die Natur aus wissenschaftlichen, geschichtlichen, heimat- und volkskundli-

---

8) s. § 4 Abs. 1 AbfG sowie die Begründung der Bundesregierung zu § 4 Abs. 1 ihres Gesetzentwurfes, BR-Drucks. 24/71 = BT-Drucks. VI/2401 S. 18

9) s. § 19 Abs. 1 Nr. 1 und 3 WHG

10) s. dazu die ausführliche Darstellung bei Sokoll, Diss. Münster S. 63 - 74

11) so Art. 35 Abs. 1 S. 3 BayWG; § 22 Abs. 1 BWG; § 41 Abs. 2 S. 1 BrWG; § 25 Abs. 1 Hess. WG; § 40 Abs. 2 S. 1 NWG; § 22 Abs. 1 LWG f. Rhl.-Pf.; § 20 Abs. 1 SWG; § 15 Abs. 1 Nr. 1 b S. 1 WG f. Schl.-Holst.

chen Gründen oder wegen ihrer landschaftlichen Schönheit oder Eigenart[12], in Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein auch zur Erhaltung bestimmter Biotope, Pflanzen- und Tierarten[13] geschützt werden. In den Landschaftsschutzgebieten werden sonstige Landschaftsteile geschützt, die zwar die Voraussetzungen, die an Naturschutzgebiete gestellt werden, nicht erfüllen, aber zur Zierde und Belebung des Landschaftsbildes beitragen oder im Interesse der Tierwelt Erhaltung verdienen[14] bzw. in denen ein besonderer Schutz der Natur und Landschaft zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit eines ausgewogenen Landschaftshaushaltes, der dauerhaften Nutzungsfähigkeit der Naturgüter oder wegen ihres Erholungswertes erforderlich ist[15].

In den Natur- und Landschaftsschutzgebieten gelten mit ihrer Festsetzung ohne weitere Anordnung die besonderen Schutzbestimmungen, und zwar in den Naturschutzgebieten gemäß § 16 Abs. 2 RNatSchG ein absolutes und in den Landschaftsschutzgebieten nach § 19 Abs. 2 S. 1 RNatSchG ein relatives Veränderungsverbot. In Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein sind alle Maßnahmen verboten, die dem Schutzzweck zuwiderlaufen[16]. Sämtliche Veränderungsverbote müssen ein absolutes Bauverbot beinhalten, wenn die gesetzlichen Schutzbestimmungen mit Sinn erfüllt bleiben sollen[17].

Gleiches gilt für die nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 LPflegG f. Schlesw.-Holst. durch Rechtsverordnung unter Schutz

---

12) so § 4 Abs. 1 RNatSchG

13) s. Art. 7 Abs. 1 BayNatSchG; § 17 Abs. 1 LPflG f. Rhl.-Pf.; § 14 Abs. 1 Nr. 2 LPflegG f. Schl.-H.

14) so § 5 S. 1 RNatSchG

15) s. Art. 10 Abs. 1 Buchst. a und c BayNatSchG; § 14 Abs. 1 LPflG; § 16 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LPflegG

16) §§ 14 Abs. 2, 17 Abs. 2 S. 2 LPflG; §§ 14 Abs. 3, 16 Abs. 3 LPflegG

17) so auch Breuer, S. 165/166 mit umfangreichen Nachweisen auf S. 165 Fußn. 63 und 64 unter Berufung auf die überzeugende Begründung von Sening, DVBl. 1963 S. 843 - 848

gestellten Grünflächen, die innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile oder in Gebieten liegen, deren Bebauung in absehbarer Zeit zu erwarten ist. Diese Grünflächen sind zur Sicherung einer gesunden Umwelt im Siedlungs- oder Verkehrsbereich zu erhalten. Sie dürfen daher weder beseitigt noch sonstwie in Anspruch genommen werden[18]. Zulässig bleiben gestalterische Maßnahmen zur Eingliederung der Grünflächen in die Bebauung[19].

Zu Landespflegebereichen bzw. Landschaftspflegegebieten werden durch Rechtsverordnung solche Gebiete erklärt, in denen schwerwiegende Landschaftsschäden vorhanden oder zu befürchten sind[20] oder in denen der Landschaftshaushalt oder das Landschaftsbild durch den Zustand von Grünflächen, insbesondere infolge unterlassener Bewirtschaftung, beeinträchtigt oder gefährdet ist[21]. Das Pflegegebiet, der Pflegezweck und die dazu erforderlichen Pflege-, Wiederherstellungs- und Entwicklungsmaßnahmen werden in der Verordnung bezeichnet[22]. Außerdem können in der Rechtsverordnung Maßnahmen untersagt werden, die der Verwirklichung der festgesetzten Zielsetzungen entgegenstehen oder sie wesentlich erschweren[23].

Darüber hinaus schlägt die Bundesregierung im § 8 ihres Entwurfes eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege eine Planfeststellung für Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen in besonders schwer geschädigten Natur- und Landschaftsteilen vor[24]. Von den in § 8 Abs. 1

---

18) so § 20 Abs. 3 S. 1 i. V. m. § 19 Abs. 1 S. 1 LPflegG

19) s. § 20 Abs. 3 S. 2 LPflegG

20) so § 12 Abs. 1 LPflG f. Rhl.-Pf.; § 22 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a LPflegG f. Schl.-Holst.

21) so § 22 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b LPflegG

22) s. § 12 Abs. 2 LPflG; § 22 Abs. 2 LPflegG

23) so ausdrücklich § 12 Abs. 3 LPflG f. Rhl.-Pf.

24) s. insbesondere § 8 Abs. 2 des Entwurfs, BR-Drucks. 208/73 v. 02. 03. 73; s. dort auch die Begründung zu § 8 auf S. 31; wegen des Widerstandes des Bundesrates wird dieser Gesetzentwurf vorerst nicht verwirklicht werden können, s. BR-Drucks. 208/73 (Beschluß) vom 13. April 1973

abschließend aufgezählten Maßnahmen würden Bepflanzungen, Aufschüttungen, Abgrabungen und ähnliches zur Verhinderung oder Beseitigung von Landschaftsschäden nach Nr. 2 sowie Bepflanzungen und Aufschüttungen zum Schutz vor Luftverunreinigungen, Lärm oder zur Verbesserung des örtlichen Klimas nach Nr. 4 der Vorschrift eine besondere Bedeutung für den Umweltschutz erlangen.

B. Kollisionen zwischen der Bauleitplanung und den umweltschützenden Fachplanungen

Es fragt sich nunmehr, in welchem Rangverhältnis diese staatlichen umweltschützenden Fachplanungen zur kommunalen Bauleitplanung stehen, ob sie insbesondere die Bauleitplanung determinieren oder ob etwa die Bauleitpläne ihnen vorgehen.

Unproblematisch ist es, wenn die Bauleitpläne mit den Fachplänen übereinstimmen[25]. Nach § 5 Abs. 5 S. 1 BBauG werden die Fachplanungen nachrichtlich in den Flächennutzungsplan und unter den Voraussetzungen des § 9 Abs. 4 S. 1 BBauG in den Bebauungsplan übernommen. Gemäß § 5 Abs. 5 S. 2 BBauG werden selbst fachplanerische Absichten im Flächennutzungsplan vermerkt.

Oft wird jedoch der Fall eintreten, daß die Ausweisungen in den Bauleitplänen mit den umweltschützenden Fachplanungen oder den fachplanerischen Absichten kollidieren[26]. Hier nun erhält die Frage Gewicht, welcher Planung der Vorrang gebührt.

I. Das Verhältnis von Bauleitplanung und Planfeststellung

1. Bauleitplanung und Planfeststellung nach § 7 AbfG

Dieser Frage soll zunächst nachgegangen werden beim Zusammentreffen von Vorhaben, die im Wege der Planfest-

---

25) dies ist z. B. möglich durch Darstellungen nach § 5 Abs. 2 Nrn 4, 5, 6 und 8 sowie durch Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nrn 2, 7, 8, 10, 15 und 16 BBauG

26) s. dazu Simon, BayBgm. 1969 S. 113, der solche Konflikte in der Praxis häufig beobachtet

stellung beschlossen werden, und entgegengerichteten Bauleitplänen. So kollidiert die geplante Errichtung einer Abfallbeseitigungsanlage nach § 7 Abs. 1 AbfG mit einem Bauleitplan, der auf der für sie bestimmten Fläche eine Wohnbebauung oder Parkanlagen vorsieht.

Da die beiden Bauleitpläne ‚Flächennutzungsplan' und ‚Bebauungsplan' unterschiedliche Rechtswirkungen haben, erscheint es sinnvoll, diese Kollision mit entgegenstehenden Flächennutzungsplänen einerseits und mit entgegenstehenden Bebauungsplänen andererseits gesondert zu untersuchen.

a. Flächennutzungsplan und Planfeststellung nach § 7 Abs. 1 AbfG

§ 7 S. 1 BBauG schreibt vor, daß öffentliche Planungsträger, die nach § 2 Abs. 5 BBauG an der Bauleitplanung beteiligt worden sind, ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen haben, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben. Als Träger öffentlicher Belange gehören die für die Planfeststellung von Abfallbeseitigungsanlagen zuständigen Behörden[27] zu jenen Behörden, die gemäß § 2 Abs. 5 BBauG bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu beteiligen sind. Entscheidend ist nun nach § 7 S. 1 BBauG, daß jene Behörden tatsächlich beteiligt worden sind, weil sie nur dann die Möglichkeit zum Widerspruch hatten[28].

Unter dieser Voraussetzung wird man davon ausgehen können, daß der Träger der Planfeststellung stets widerspricht, wenn der Flächennutzungsplan nicht mit dem Planfeststellungsvorhaben nach § 7 Abs. 1 AbfG im Einklang steht. In diesem Fall ist der für die Abfallbeseitigungs-

---

27) in Niedersachsen sind dies die Regierungspräsidenten bzw. die Präsidenten der Verwaltungsbezirke, s. § 5 Abs. 1 S. 2 Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Abfallbeseitigungsgesetz (Nds. AG AbfG) vom 9. April 1973 (Nds. GVBl. S. 109

28) so zutreffend Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 7 Rndnr. 6

anlage zuständige Planungsträger nicht an den Flächennutzungsplan gebunden, wie eindeutig aus § 7 S. 1 BBauG folgt. Andererseits ist aus dem Widerspruch des Planungsträgers keine Pflicht der Gemeinde herzuleiten, ihren Flächennutzungsplan dessen Planungen anzupassen, abgesehen davon, daß die Gemeinde bereits festgestellte Planungen gemäß § 5 Abs. 5 S. 1 BBauG nachrichtlich übernehmen soll[29].

Das Gebot zur nachrichtlichen Übernahme trifft keine Bestimmungen über ein Rangverhältnis, da die Planfeststellung mit der nachrichtlichen Übernahme nicht Bestandteil des Flächennutzungsplanes wird[30]. Vielmehr kommt der nachrichtlichen Übernahme ausschließlich eine ordnungsrechtliche Bedeutung zu.

Wegen der Unverbindlichkeit des Flächennutzungsplanes gegenüber Dritten wird eine Kollision zwischen ihm und der Planfeststellung nach § 7 Abs. 1 AbfG zu praktischen Schwierigkeiten nicht führen. Diese Schwierigkeiten entstehen erst, wenn sich ein aus ihm nach § 8 Abs. 2 S. 1 BBauG entwickelter und nach den §§ 10 und 11 S. 1 BBauG als Satzung beschlossener, rechtswirksamer Bebauungsplan im Widerspruch zur Planfeststellung für die Errichtung einer Abfallbeseitigungsanlage befindet.

b. Bebauungsplan und Planfeststellung nach § 7 Abs. 1 AbfG

Grauvogel schließt aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG enthaltenen Grundsatz von der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, daß ein Planfeststellungsbeschluß einem rechtsverbindlichen Bebauungsplan nicht widersprechen dürfe[31].

Dem hält Breuer jedoch zu Recht entgegen, daß zunächst einschlägige gesetzliche Bestimmungen heranzuziehen seien,

---

29) ebenso Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 7 Rndnr. 12 S. 7

30) s. Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 38 Anm. 3 e S. 7; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 5 Rndnr. 67 S. 39, Rndnr. 70 S. 40; Schrödter, BBauG, § 5 Rndnr. 10

31) s. Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 38 Anm. 3 d aa S. 6

die das Verhältnis von Planfeststellung und Bebauungsplan positiv regeln[32]. Dies geschieht sicherlich nicht schon dadurch, daß das Abfallbeseitigungsgesetz gegenüber dem Bundesbaugesetz als Spezialgesetz betrachtet und aus dem Grundsatz vom Vorrang des Spezialgesetzes der Vorrang der Planfeststellung nach § 7 Abs. 1 AbfG vor dem Bebauungsplan hergeleitet wird[33]. Vielmehr müssen eindeutige gesetzliche Bestimmungen über das Rangverhältnis Aufschluß geben.

(1) § 8 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 AbfG

Als eine solche Bestimmung könnte § 8 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 AbfG anzusehen sein, wonach der Planfeststellungsbeschluß von der zuständigen Behörde zu versagen ist, wenn sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften der Errichtung der Abfallbeseitigungsanlage entgegenstehen. Daraus folgte, daß die Planfeststellung einer Abfallbeseitigungsanlage einem entgegenstehenden Bebauungsplan weichen müßte, wenn dieser eine öffentlich-rechtliche Vorschrift im Sinne des § 8 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 AbfG ist.

Nach dem Sinn und Zweck dieser Bestimmung muß dies jedoch bezweifelt werden:

Die Bundesregierung hatte eine dem § 8 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 AbfG entsprechende Vorschrift in ihrem Gesetzentwurf gar nicht vorgesehen, da sie als Gründe, die zu einer zwingenden Versagung der Planfeststellung führen sollten, ausschließlich solche berücksichtigt sehen wollte, die einer Umweltgefährdung durch die Abfallbeseitigungsanlage vorbeugten[34].

Erst auf Empfehlung des Bundesratsausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit ist die heutige Nummer 3 dem

---

32) so Breuer, S. 198

33) zu diesem Ergebnis müßte das OVG Lüneburg in entsprechender Anwendung seines Urteils v. 5. 12. 1962, VkBl. 1963 Nr. 54 S. 542, gelangen

34) s. § 8 Abs. 3 S. 2 des Entwurfes eines Gesetzes über die Beseitigung von Abfallstoffen (Abfallbeseitigungsgesetz) (AbfG) vom 8. Januar 1971 in BR-Drucks. 24/71 v. 12. 1. 1971 mit der Begründung auf S. 15

§ 8 Abs. 3 S. 2 AbfG mit der Begründung hinzugefügt worden, daß im Planfeststellungsverfahren sichergestellt werden müsse, daß auch sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften wie z. B. Belange des Gesundheitsschutzes, die nicht durch § 1 des Gesetzentwurfes abgedeckt würden, oder Belange des Immissionsschutzes Berücksichtigung finden[35]. Dieser Empfehlung hat sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf mit der gleichen Begründung angeschlossen[36], wogegen die Bundesregierung dann keine Einwendungen mehr erhoben hat[37].

Die Begründung zur Einfügung der Nr. 3 in den § 8 Abs. 3 S. 2 AbfG stellt also klar, daß die öffentlich-rechtlichen Vorschriften gemäß dieser Ziffer jene Gesundheitsgefahren verhindern sollen, die durch die Errichtung oder den Betrieb der Abfallbeseitigungsanlage entstehen und nicht schon von den Ziffern 1 und 2 des § 8 Abs. 3 S. 2 erfaßt werden. Der Zweck eines Bebauungsplanes ist es nun nicht, speziell Gesundheitsgefahren abzuwehren, sondern gemäß § 1 Abs. 1 BBauG die städtebauliche Entwicklung in der Gemeinde zu ordnen. Dabei hat er sich nach § 1 Abs. 4 S. 1 BBauG zwar auch nach der Gesundheit der Bevölkerung zu richten, aber dies allein durch eine sinnvolle Zuordnung der eigenen Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BBauG. Gegenüber staatlichen Planungen ist er nicht befugt, ordnende Funktionen auszuüben.

Folglich begründet § 8 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 AbfG keinen Vorrang des Bebauungsplanes vor der Planfeststellung einer Abfallbeseitigungsanlage.

---

35) s. die Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt 16 der Tagesordnung der 362. Sitzung des Bundesrates am 19. Februar 1971 zu § 8 des Entwurfes eines Abfallbeseitigungsgesetzes, Ziff. II 7 b mit Begründung, BR-Drucks. 24/1/71 v. 8. 2. 1971 S. 12

36) s. BR-Drucks. 24/71 (Beschluß) vom 19. Februar 1971, Ziff. II 7 b, Zu § 8, S. 13

37) s. die Gegenäußerung der Bundesregierung zum Beschluß des Bundesrates, BT-Drucks. VI/2401 vom 5. Juli 1971, Anlage 3 Ziff. II 7 b, Zu § 8, S. 26

(2) §§ 32 AbfG, 38 S. 1 BBauG

Eine Bestimmung des Rangverhältnisses könnte § 32 AbfG liefern. Durch diese Vorschrift ist § 38 S. 1 BBauG dahin gehend geändert worden, daß neben den dort aufgeführten Gesetzen nunmehr auch die Vorschriften des Abfallbeseitigungsgesetzes von den Vorschriften des Dritten Teiles des Bundesbaugesetzes unberührt bleiben. Dabei sind unter den Vorschriften des Abfallbeseitigungsgesetzes gerade jene zu verstehen, die die Planung von Abfallbeseitigungsanlagen einschließlich der Vorhaben regeln, über die in einem förmlichen Planfeststellungsbeschluß nach dem Abfallbeseitigungsgesetz entschieden wird[38]. Maßgebend für die Zulässigkeit der Abfallbeseitigungsanlagen nach § 7 Abs. 1 AbfG sollen also nicht die §§ 29 ff. BBauG, sondern allein der Planfeststellungsbeschluß sein[39].

§ 38 BBauG war seinerzeit auf Beschluß des Bundestagsausschusses für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht nachträglich in den Regierungsentwurf des Bundesbaugesetzes aufgenommen worden[40], damit eindeutig klargestellt sein sollte, daß die Vorschriften des Dritten Teiles auf solche Vorhaben keine Anwendung finden, über deren Zulässigkeit im Rahmen eines besonderen bundesrechtlichen Planfeststellungsverfahrens entschieden worden ist, daß diese Vorhaben also insoweit Vorrang genießen[41].

Dieser gesetzgeberischen Absicht setzt Grauvogel entgegen, daß „unberührt bleiben" nicht heiße, daß die Planfeststellungen der in § 38 S. 1 BBauG aufgezählten Gesetze Vorrang vor den Vorschriften des Dritten Teiles des

---

38) s. die Begründung zu § 18 des Gesetzentwurfes der Bundesregierung, BR-Drucks. 24/71 S. 16

39) so die Begründung der Bundesregierung zu § 18 ihres Gesetzentwurfes, a. a. O.

40) s. § 31 f des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfes eines Bundesbaugesetzes in der Fassung der Beschlüsse des 24. Ausschusses vom 12. April 1960, BT-Drucks. III/1794

41) so die Begründung zu § 31 f des Entwurfes eines Bundesbaugesetzes nach dem schriftlichen Bericht des 24. Ausschusses vom 22. April 1960, zu BT-Drucks. III/1794 S. 12

Bundesbaugesetzes genießen, sondern daß die Vorschriften über die Planfeststellungen trotz § 186 Abs. 1 S. 1 BBauG in Kraft bleiben und neben den Vorschriften des Dritten Teiles des Bundesbaugesetzes anzuwenden seien[42].

Nebeneinander anwendbar können jedoch nicht solche Vorschriften sein, die einander entgegengerichtet sind. Die Wendung, daß eine Vorschrift „unberührt bleibe", kann zumindest für den Fall, daß sie Bestimmungen über die positive Zulässigkeit eines Planfeststellungsvorhabens trifft, nur dahin verstanden werden, daß sich an der insoweit gegebenen positiven Zulässigkeit des Vorhabens auch nichts ändern soll[43].

Wenn demnach die Vorschriften des Dritten Teiles des Bundesbaugesetzes, also die §§ 29 ff. BBauG, auch keinen Einfluß auf die Zulässigkeit einer Abfallbeseitigungsanlage nach § 7 Abs. 1 AbfG haben, so ist damit noch nichts über das Verhältnis der Planfeststellung zu den Vorschriften des Ersten Teiles des Bundesbaugesetzes - und hier insbesondere zum Bebauungsplan - ausgesagt.

Daraus schließt Grauvogel, daß die Anwendung des § 38 S. 1 BBauG lediglich auf den Dritten Teil des Bundesbaugesetzes beschränkt ist, so daß sich eine Planfeststellung nach den Festsetzungen eines rechtsverbindlichen Bebauungsplanes zu richten habe, zumal die Überschrift des § 38 BBauG nur von baulichen und nicht von planerischen Maßnahmen spreche[44].

Doch vermag auch diese Ansicht Grauvogels nicht zu überzeugen. Sie übersieht, daß die Planfeststellung und das darin niedergelegte Vorhaben ebenso wie ein Bebauungsplan und die Zulässigkeit eines Vorhabens nach den Vorschriften des Dritten Teiles des Bundesbaugesetzes eng

---

42) s. Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 38 Anm. 1 c aa

43) so die überwiegende Ansicht, s. Breuer, S. 203; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 7 Rndnr. 23 S. 13; Fickert, Zulässigkeit von Bauvorhaben Tz 338 S. 325; Meyer/Stich/Tittel, Bundesbaurecht, § 38 BBauG Rndnr.1

44) s. Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 38 Anm. 3 b

miteinander verzahnt sind. Es wäre widersprüchlich, die Zulässigkeit eines Planfeststellungsvorhabens von den §§ 29 ff. BBauG auszunehmen, die Planfeststellung aber an die Festsetzungen des Bebauungsplanes zu binden.

Folglich bleiben gemäß § 38 S. 1 BBauG die Vorschriften über die Planfeststellung für eine Abfallbeseitigungsanlage nach § 7 AbfG auch von den Vorschriften des Ersten Teiles des Bundesbaugesetzes, insbesondere also von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes unberührt[45]. Das bedeutet, daß die Planfeststellung für eine Abfallbeseitigungsanlage den Vorrang vor entgegenstehenden Festsetzungen des Bebauungsplanes genießt, wobei unerheblich ist, ob die Planfeststellung dem Bebauungsplan zeitlich vorging oder ob sie auf einen bereits vorhandenen Bebauungsplan trifft[46].

c. Die Bedeutung der Abfallbeseitigungspläne nach § 6 Abs. 1 AbfG für die Bauleitpläne

Nach § 6 Abs. 1 S. 2 AbfG werden die Standorte für die Abfallbeseitigungsanlagen in den Abfallbeseitigungsplänen festgelegt. Die Verklammerung zwischen den Abfallbeseitigungsanlagen und den ihnen zugrunde liegenden Plänen läßt diese deutlich als Fachplanungen und nicht als Ziele der Raumordnung und Landesplanung hervortreten, zumal sie parzellenscharfe Bodennutzungsregelungen treffen. Damit gehen die Festlegungen in den Abfallbeseitigungsplänen den Ausweisungen in den Bauleitplänen ebenfalls nach § 38 S. 1 BBauG vor[47].

---

45) in diesem Sinne auch Breuer, S. 202; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 7 Rndnr. 24; Fickert, Zulässigkeit von Bauvorhaben Tz 339 S. 325; Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 138; Schrödter, BBauG, § 38 Rndnr. 3 S. 361; Schütz/Frohberg, BBauG, § 38 Anm. 1 S. 235

46) ebenso Breuer, S. 204; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 38 Rndnr. 5; Fickert, a. a. O. Tz 340 S. 326; Forsthoff/Blümel, S. 92; Schmidt-Aßmann, a. a. O. S. 139; Schrödter, a. a. O.; Schütz/Frohberg, a. a. O.; Simon, BayBgm. 1969 S. 114

47) so auch Neumann, Diss. Göttingen S. 156

Zweifel könnten an der Verfassungsmäßigkeit der Abfallbeseitigungspläne bestehen. Zwar beachten sie als Rechtsverordnungen den Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG[48]. Doch könnten sie den Kernbereich des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts verletzen.

Indes gewährleistet Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG den Gemeinden allenfalls das Recht zur ö r t l i c h e n Abfallbeseitigung[49]. Die Abfallbeseitigungsanlagen werden aber gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 AbfG nach ü b e r ö r t l i c h e n Gesichtspunkten aufgestellt, so daß sie den Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung gar nicht berühren[50]. Es bleibt den Gemeinden unbenommen, gemäß den §§ 5 Abs. 2 Nr. 4 und 9 Abs. 1 Nr. 7 BBauG Flächen für ihre eigene Abfallbeseitigung vorzusehen[51].

2. Bauleitplanung und Planfeststellung für landschaftspflegerische Maßnahmen nach dem Regierungsentwurf eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege

Nichts anderes als der Vorrang vor den Bebauungsplänen würde für die nach § 8 Abs. 2 S. 1 des Regierungsentwurfes eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege vorgesehene Planfeststellung zur Beseitigung schwerwiegender Schäden in Natur und Landschaft gelten. Sollte der Gesetzentwurf dermaleinst verwirklicht werden, so würde § 38 S. 2 BBauG um die Planfeststellungsverfahren nach § 8 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege ergänzt werden[52]. Danach blieben diese Planfeststellungsverfahren ebenfalls von den Vorschriften des Dritten Teiles des Bundesbaugesetzes - und folglich auch von denen des Ersten Teiles - unberührt, wenn es sich bei

---

48) s. § 2 Abs. 3 S. 1 Nds. AG AbfG

49) s. auch OVG Lüneburg, Beschl. v. 27. 8. 1969, EPlaR II 4 OVG Lüneburg 8.69/4

50) ebenso Neumann, Diss. Göttingen S. 158

51) s. oben Erstes Kapitel, Zweiter Abschnitt, Zweiter Unterabschnitt, Teil B S. 117/118

52) s. § 51 Abs. 6 Nr. 4 des Regierungsentwurfes, BR-Drucks. 208/73

ihnen um Planfeststellungen für überörtliche Planungen handelt und die Gemeinde beteiligt worden ist.

Für eine Beteiligung der Gemeinde am Planfeststellungsverfahren reicht es aus, daß die Planfeststellungsbehörde sie um eine Stellungnahme bittet; das Einvernehmen der Gemeinde oder gar ihre Zustimmung werden von § 38 S. 2 BBauG nicht gefordert[53]. Allerdings wird man es als einen der Planung innewohnenden Grundsatz betrachten müssen, daß die aus der Stellungnahme der Gemeinde zu entnehmenden städtebaulichen Belange mit den landschaftspflegerischen Belangen abgewogen werden[54].

In der Regel werden landschaftspflegerische Planfeststellungen auch überörtlicher Natur sein, da sich geschädigte Landschaftsteile in den seltensten Fällen auf ein einziges Gemeindegebiet beschränken[55].

Unter diesen Voraussetzungen werden die Planfeststellungen nach § 8 Abs. 2 S. 1 i. V. m. Abs. 1 des Gesetzentwurfes der Bundesregierung die gleichen Rechtswirkungen wie die Planfeststellungen nach § 38 S. 1 BBauG haben; sie gingen den Bauleitplänen vor.

Liegen diese Voraussetzungen ausnahmsweise nicht vor, handelt es sich bei den landschaftspflegerischen Planfeststellungen also nicht um solche für überörtliche Planungen, so ist dem § 38 S. 2 BBauG im Wege des Umkehrschlusses zu entnehmen, daß zeitlich nachfolgende Planfeststellungen an zeitlich früher in Kraft getretene Bauleitpläne und darunter insbesondere an Bebauungspläne gebunden sind[56].

Fraglich ist, ob Planfeststellungen nach § 8 des Gesetzentwurfes der Bundesregierung auch einem nachfolgen-

---

53) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 7 Rndnr. 67

54) s. auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 7 Rndnrn 27 und 67

55) Fickert, Zulässigkeit von Bauvorhaben Tz 351 S. 334, bestimmt gar den Begriff der „Überörtlichkeit" von seinen Auswirkungen her

56) so Breuer, S. 205

den Bebauungsplan, der ihnen entgegensteht, weichen müßten.

Wenn die landschaftspflegerischen Maßnahmen aufgrund dieser nicht nach § 38 S. 2 BBauG privilegierten Planfeststellung bereits verwirklicht sind, kann der nachfolgende Bebauungsplan schon deshalb keine Auswirkung auf die in der Planfeststellung ausgesprochene Zulässigkeit der Maßnahmen haben, weil ein Bebauungsplan sich seinem Inhalt nach immer nur auf die zukünftige Bodennutzung bezieht, während die bisherige Nutzung Bestandsschutz genießt[57].

Doch berührt der Bebauungsplan auch eine noch nicht verwirklichte Planfeststellung nicht, falls sie schon beschlossen ist. Vielmehr greift hier der allgemeine Grundsatz ein, daß die einer staatlichen Behörde eingeräumte bodenbezogene Planungshoheit selbständig neben der gemeindlichen Planungshoheit steht[58]. Insoweit gilt mithin der Grundsatz der zeitlichen Priorität[59].

Zusammenfassend wird man annehmen können, daß landschaftspflegerische Planfeststellungen nach § 8 Abs. 1 und 2 des Regierungsentwurfes eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege im allgemeinen die kommunale Bauleitplanung determinieren würden.

II. Das Verhältnis von Bauleitplanung und Nutzungsregelungen

1. Allgemeine Grundsätze

Auf das Verhältnis der Bauleitplanung zu den Nutzungsregelungen nach dem Wasserhaushaltsgesetz, dem Reichsnaturschutzgesetz, dem Landespflegegesetz für Rheinland-Pfalz und dem Landschaftspflegegesetz für Schleswig-Hol-

---

57) s. auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 8 Rndnr. 2 S. 1; Schrödter, BBauG, § 8 Rndnr. 3 a

58) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 38 Rndnr. 27; wohl ebenso Breuer, S. 206

59) so auch Breuer, S. 206; Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 139

stein[60] ist § 38 BBauG unanwendbar, da zum einen diese Gesetze nicht in diese Bestimmung aufgenommen worden sind und § 38 zum anderen ausschließlich an die in den Planfeststellungen enthaltenen positiven Vorhaben anknüpft, während Nutzungsregelungen die Zulässigkeit von Vorhaben ausschließen oder beschränken[61].

Demnach muß ein Zusammentreffen von Wasserschutz-, Naturschutz-, Landschaftsschutz- oder Landschaftspflegegebieten und entgegenstehenden Bauleitplänen auf andere Weise gelöst werden.

Einmal könnte man das Wasserhaushaltsgesetz und die Naturschutzgesetze als Spezialgesetze begreifen, aufgrund derer alle Maßnahmen denen nach dem Bundesbaugesetz vorgingen[62]. Ernst/Zinkahn/Bielenberg schließen einen Vorrang der Nutzungsregelungen vor den Festsetzungen eines Bebauungsplanes gar daraus, daß diese auf höherrangigem Recht beruhen[63].

Andererseits wäre es denkbar, daß das Bundesbaugesetz als Bundesrecht von vornherein den Wirkungsbereich fachlicher Nutzungsregelungen gegenüber dem Bebauungsplan beschränkt hat[64]. Mithin ist auch hier zunächst nach einer positiven klärenden Regelung im Bundesbaugesetz selbst zu suchen. Als eine solche kommt § 29 S. 4 BBauG in Betracht. Nach dieser Vorschrift bleiben andere öffentlich-rechtliche Bestimmungen von § 29 Abs. 1 - 3 BBauG unberührt, was bedeutet, daß auch aus anderen als städtebaulichen Gesichtspunkten die Zulässigkeit von Bauvorhaben im Sinne des § 29 S. 1 BBauG beschränkt werden kann[65].

---

60) s. oben Teil A S. 210 - 213

61) so Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 139

62) so Gieseke/Wiedemann, WHG, § 19 Rndnr. 3 a S. 255; Zimniok, WHG, § 19 Erl. 1 e S. 82 f. d. WHG

63) Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 7 Rndnr. 29 S. 15

64) s. auch Breuer, S. 207

65) s. die Begründung des 24. Ausschusses zu dem von ihm eingefügten § 29 a S. 4, zu BT-Drucks. III/1794 S. 10; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 29 Rndnr. 43

Die Schutzgebietsanordnungen aufgrund des Wasserhaushaltsgesetzes und der Naturschutzgesetze sind solche öffentlich-rechtlichen Vorschriften, da sie Vorhaben, die mit dem Schutzzweck nicht vereinbar sind, innerhalb der Schutzgebiete für unzulässig erklären[66]. Daß diese Schutzgebietsanordnungen nach § 29 S. 4 BBauG „unberührt bleiben", heißt also, daß sie neben den §§ 30 bis 37 BBauG und infolgedessen auch neben den Festsetzungen eines Bebauungsplanes anzuwenden sind[67].

Folglich können entgegenstehende Festsetzungen in einem Bebauungsplan die nach den Schutzgebietsanordnungen aufgrund §§ 19 Abs. 2 Nr. 1 WHG, 16 Abs. 2, 19 Abs. 2 Nr. 1 RNatSchG, 12 Abs. 3, 14 Abs. 2, 17 Abs. 2 S. 2 LPflG f. Rhl.-Pf., 14 Abs. 3, 16 Abs. 3, 20 Abs. 3 S. 1 i. V. m. 19 Abs. 1 S. 1 LPflegG f. Schl.-Holst. bestehenden besonderen Zulässigkeitsbeschränkungen für Vorhaben in den Schutzgebieten nicht beseitigen. Selbst zeitlich nachfolgende Schutzgebietsanordnungen können weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen für Vorhaben nach § 29 S. 1 BBauG aufstellen. Es können in Schutzgebieten niemals Vorhaben zulässig sein, die nicht mit der zugrunde liegenden Verordnung im Einklang stehen.

Aus diesen Rechtswirkungen kann nur geschlossen werden, daß Wasserschutz-, Naturschutz-, Landschaftsschutz- und Landschaftspflegegebietsfestsetzungen einen allgemeinen Vorrang vor den Ausweisungen eines Bauleitplanes und damit vor den Festsetzungen eines Bebauungsplanes beanspruchen, gleichgültig, ob sie zeitlich vor dem entgegenstehenden Bauleitplan oder erst nach ihm ergehen[68].

---

66) so BVerfG, Urt. v. 12. 6. 1970, BVerwGE 35, 256 (260) = DVBl. 1970 S. 827 (828) für Landschaftsschutzverordnungen

67) so auch Breuer, S. 208; Fickert, Zulässigkeit von Bauvorhaben Tz 34 S. 80

68) ebenso Breuer, S. 209; Hofmann, S. 321/322 für die Schutzanordnungen der Naturschutzbehörden; Schmidt-Aßmann, Grundfragen S. 139

2. Die Ausnahmeregelung in den §§ 5 Abs. 6, 9 Abs. 4 S. 2 BBauG

Von dem Grundsatz des Vorrangs der Schutzgebietsanordnungen vor den Bauleitplänen treffen die §§ 5 Abs. 6, 9 Abs. 4 S. 2 BBauG eine Ausnahme für das Verhältnis von Landschaftsschutzverordnungen und kollidierenden Bebauungsplänen. Gemäß § 5 Abs. 6 S. 1 BBauG oder, - falls ein Flächennutzungsplan nach § 2 Abs. 2 BBauG entbehrlich bzw. nach § 8 Abs. 2 S. 3 BBauG noch nicht aufgestellt ist-, gemäß § 9 Abs. 4 S. 2 BBauG können für Flächen, die dem Landschaftsschutz unterliegen, Nutzungsregelungen nach § 5 Abs. 2 bzw. § 9 Abs. 1 BBauG getroffen werden, soweit dies für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde erforderlich ist und nicht überwiegende Belange des Natur- und Landschaftsschutzes entgegenstehen. Gemäß § 5 Abs. 6 S. 2 BBauG treten die Landschaftsschutzverordnungen nach den §§ 19 RNatSchG, 14 LPflG f. Rhl.-Pf., 16 LPflegG f. Schl.-H. mit dem Inkrafttreten eines Bebauungsplanes in dessen Geltungsbereich insoweit außer Kraft, als sie der Durchführung des Bebauungsplanes entgegenstehen.

a. Verfassungsmäßigkeit der §§ 5 Abs. 6, 9 Abs. 4 S. 2

Es wird bezweifelt, daß diese Ausnahmevorschriften verfassungsgemäß sind, da der Bundesgesetzgeber mit ihnen über Gegenstände verfügt, für die er nicht die Voll-Gesetzgebungskompetenz im Sinne des Art. 74 GG, sondern gemäß Art. 75 Nr. 3 GG nur die Rahmenkompetenz besitzt[69].

Indes handelt es sich hier um eine Kollision, „die durch den Boden als gemeinsamen Bezugspunkt der Regelungen sowohl des bundesrechtlichen Bodenrechts als auch des landesrechtlichen Landschaftsschutzrechts

---

69) so Meyer/Stich/Tittel, Bundesbaurecht, § 5 BBauG Rndnr. 17; Thiel/Rößler/Schumacher, Baurecht in Nordrh.-Westf., § 5 BBauG Anm. 6 S. 5/6

unvermeidlich gegeben war"[70]. Folglich war der Bundesgesetzgeber aufgrund seiner ihm für das Bodenrecht in Art. 74 Nr. 18 GG eingeräumten Kompetenz befugt, im Falle eines Konflikts die Bebauungspläne gegenüber den Landschaftsschutzverordnungen mit Vorrang auszustatten[71].

b. Die Grenzen der Ausnahmeregelung

(1) Die Voraussetzungen nach § 5 Abs. 6 S. 1 BBauG

Für das Außerkrafttreten einer Landschaftsschutzverordnung müssen die engen Voraussetzungen des § 5 Abs. 6 S. 1 BBauG erfüllt sein.

Zum ersten muß die Einbeziehung der unter Landschaftsschutz gestellten Gebiete in die Bauleitplanung aus der Sicht einer geordneten städtebaulichen Entwicklung erforderlich sein. Dies wird nur dann der Fall sein, wenn bei einem Fortbestand der sich aus der Landschaftsschutzverordnung ergebenden Nutzungsbeschränkungen eine an den Zielen des § 1 BBauG orientierte Bauleitplanung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert würde[72]. In diesem Rahmen ist auch der Leitsatz des § 1 Abs. 5 S. 1 letzter Teils. BBauG, daß die Bauleitpläne den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes zu dienen haben, zu beachten. Das bedeutet, daß die Einbeziehung von Landschaftsschutzgebieten in die Bauleitplanung unstatthaft ist, wenn andere Flächen, die nicht unter Landschaftsschutz stehen, für die beabsichtigte städtebauliche Ausdehnung herangezogen werden[73].

---

70) so BVerwG, Urt. v. 3. 6. 1971, BVerwGE 38, 152 (153) = DVBl. 1972 S. 119

71) ebenso BVerwG a. a. O., BVerwGE 38, 152 (153/154) = DVBl. 1972 S. 119/120; Breuer, S. 210; Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 5 Anm. VII 1 b; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 5 Rndnr. 78; Schrödter, BBauG, § 5 Rndnr. 12 S. 154

72) so Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 5 Rndnr. 74

73) s. auch Sening, Diss. München S. 93 = DVBl. 1963 S. 358; Stich NuL 1966 S. 208

In diesem Zusammenhang weist Sening zutreffend darauf hin, daß nur derjenige Bauleitplan die städtebauliche Entwicklung im Sinne des § 1 Abs. 1 BBauG ordnet, der auf den die Gemeinde umgebenden Raum Rücksicht nimmt[74]. Dies folgt aus den Wechselbeziehungen und Verflechtungen zwischen dem Gemeindegebiet und seiner Umgebung, ohne daß es einer besonderen Vorschrift bedürfte[75]. Demnach kann eine Gemeinde gehindert sein, Landschaftsschutzgebiete anzutasten, wenn diese für die Region als Naherholungsgebiet von besonderer Bedeutung sind[76].

Zum zweiten dürfen „überwiegende" Belange des Natur- und Landschaftsschutzes den geplanten Nutzungsregelungen nach den §§ 5 Abs. 2 bzw. 9 Abs. 1 BBauG nicht entgegenstehen. Solche überwiegenden Belange sind dann gegeben, wenn das Landschaftsschutzgebiet eine derartige Seltenheit oder Eigenart aufweist, daß seine Beeinträchtigung oder Zerstörung durch die Festsetzungen des Bebauungsplanes von besonders schwerem Verlust für die Allgemeinheit wären und dieser Verlust durch die Vorteile einer baulichen Nutzung bei weitem nicht aufgewogen würde[77]. Hierin wird ein verschärftes Abwägungsgebot gesehen, innerhalb dessen die Belange der Bebauung, des Verkehrs oder der Wirtschaft ein eindeutiges Übergewicht gegenüber den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes haben müssen, um vorgezogen werden zu dürfen[78].

Eine dritte Voraussetzung für das Außerkrafttreten einer Landschaftsschutzverordnung durch einen Bebauungs-

---

74) s. Sening, BayVbl. 1973 S. 256

75) so Nouvortne, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 27 S. 48; Weidemann, S. 124; Zinkahn, BlGBWR 1963 S. 8; s. auch §§ 2 Abs. 4, 3 BBauG

76) ebenso Sening, BayVBl. 1973 S. 257

77) so Stich, NuL 1966 S. 208

78) s. Breuer, S. 210; nicht so entschieden Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 5 Anm. VII 3 b S. 31; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 5 Rndnr. 74; Sening, Diss. München S. 92 = DVBl. 1963 S. 358

plan ergibt sich bereits aus § 5 Abs. 2 bzw. § 9 Abs. 1 BBauG, wonach die mit der Schutzgebietsanordnung kollidierende Ausweisung erforderlich sein muß. Die einzelnen an sich zulässigen Nutzungsregelungen müssen also ihrer Art und ihrem Umfang nach durch die geltend gemachten Erfordernisse gerechtfertigt sein[79].

Angesichts dieser Voraussetzungen und in Anbetracht des Ausnahmecharakters der §§ 5 Abs. 6, 9 Abs. 4 S. 2 BBauG wird bei der Anwendung der Rechtsfolge nach § 5 Abs. 6 S. 2 BBauG ein strenger Maßstab anzulegen sein[80].

(2) Die Rechtsfolge nach § 5 Abs. 6 S. 2 BBauG

Die Formulierung, daß die Landschaftsschutzverordnungen nur insoweit außer Kraft treten, als sie der Durchführung des Bebauungsplanes entgegenstehen, könnte darauf hindeuten, daß die nach dem Bebauungsplan zulässige Nutzung der Grundstücke nach dem Inkrafttreten des Bebauungsplanes zwar nicht mehr von den Vorschriften der Landschaftsschutzverordnung erfaßt wird, die Schutzanordnung im übrigen aber wirksam bleibt[81]. Begründet wird diese Auslegung damit, daß kein Anlaß bestehe, den Schutz der Landschaftsschutzverordnung weiter aufzuheben, als es der Zweck, der nach Maßgabe der Festsetzungen des Bebauungsplanes verwirklicht werden soll, erfordere[82].

In der Tat wird man das Wort „insoweit" nicht mit dem Sinngehalt „flächenhaft", sondern mit dem Auseinanderfallen der materiellen Regelungen von Landschaftsschutzverordnung und Bebauungsplan verbinden müssen, damit für den Fall, daß der Bebauungsplan nur negative Festsetzungen enthält, die der Landschaftsschutzverordnung nicht widersprechen, die Sanktionsmöglichkeiten nach der Verordnung

---

79) s. auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 5 Rndnr. 74

80) ebenso Brügelmann/Grauvogel, BBauG, § 5 Anm. VII 3 b S. 31; Stich, NuL 1966 S. 208

81) so Sening, BayVBl. 1973 S. 257

82) s. Sening, a. a. O.

gegenüber Dritten erhalten bleiben[83].

Darüber hinaus schränken Ernst/Zinkahn/Bielenberg die Rechtsfolge nach § 5 Abs. 6 S. 2 BBauG dahingehend ein, daß die Landschaftsschutzverordnungen nur in dem Umfang außer Kraft treten, als sie dem Vollzug der in dem Bebauungsplan getroffenen Festsetzungen entgegenstehen und sobald dieser Vollzug es erfordert[84].

Zu bedenken ist jedoch, daß einer Rechtsfolge, die das Außerkrafttreten einer Landschaftsschutzverordnung vom Vollzug des Bebauungsplanes abhängig macht, eine erhebliche Rechtsunsicherheit innewohnt. Je nach dem Vollzug und dessen Erforderlichkeit würde die Landschaftsschutzverordnung nicht einheitlich, sondern nur stückweise entfallen, was kaum überschaubar ist. Diesen Argumenten des Bundesverwaltungsgerichts kann man sich nicht verschließen, so daß mit dem Inkrafttreten eines Bebauungsplanes in seinem Geltungsbereich die Regelungen, die dem Landschaftsschutz dienen, sogleich, d. h. unabhängig davon außer Kraft treten, ob der Vollzug des Bebauungsplanes zeitlich in einer Weise bevorsteht, die die unverzügliche Aufhebung des Landschaftsschutzes verlangt[85].

Unter einem anderen Gesichtspunkt halten Heitzer/Oestreicher den § 5 Abs. 6 S. 2 BBauG für einschränkungsbedürftig. Nach ihrer Auffassung liegt es im Bereich möglicher landesrechtlicher Ausfüllung des Bundesbaugesetzes, ausschließlich qualifizierten Bebauungsplänen im Sinne des § 30 BBauG die Rechtswirkungen nach § 5 Abs. 6 S. 2 BBauG zu verleihen[86].

Hingegen findet sich für die Zulässigkeit einer entsprechenden Einschränkung durch Landesrecht keine Stütze im Wortlaut der Vorschrift; § 5 Abs. 6 S. 2 BBauG gewährt

---

83) so auch Sening, BayVBl. 1973 S. 257

84) s. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 5 Rndnr. 76 S. 42/43

85) s. BVerwG, Urt. v. 3. 6. 1971, BVerwGE 38, 152 (154 und 155) = DVBl. 1972 S. 119 (120)

86) s. Heitzer/Oestreicher, BBauG, § 5 Anm. 3

ausnahmslos allen Bebauungsplänen die Rechtswirkung, Landschaftsschutzverordnungen außer Kraft zu setzen. Dabei soll zugestanden werden, daß es in der Praxis vorwiegend qualifizierte Bebauungspläne sein werden, deren Durchführung die Landschaftsschutzverordnungen entgegenstehen.

3. Die §§ 5 Abs. 6, 9 Abs. 4 S. 2 BBauG in der Reformdiskussion, - zugleich eine Schlußbemerkung

Nachdem die Untersuchungen in den beiden letzten Kapiteln stets zu dem Ergebnis gekommen waren, daß die kommunale Bauleitplanung durch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie die Fachplanungen im Umweltschutz umfassend determiniert wird, stören die abschließenden Ausführungen des dritten Kapitels das Gesamtergebnis ein wenig. Daß Bebauungspläne Landschaftsschutzverordnungen außer Kraft zu setzen vermögen, kann angesichts der Wichtigkeit der Landschaftspflege als Bestandteil eines wirksamen Umweltschutzes nicht mehr als eine sachlich gerechtfertigte Gesetzesregelung betrachtet werden, zumal zur Zeit noch die Landschaft hauptsächlich durch Landschaftschutzverordnungen geschützt wird.

Um dieser Ausnahme im Gesamtsystem die heutige Bedeutung zu nehmen, schlägt die Bundestags-Fraktion der CDU/CSU in ihrem Entwurf eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege vor, für Eingriffe durch die Festsetzungen des Bebauungsplanes, die den Schutzzweck der Schutzgebiete beeinträchtigen, die vorherige Zustimmung der zuständigen Behörde für Naturschutz und Landschaftspflege vorauszusetzen[87]. Am meisten dürfte indessen der Landschaftspflege und damit dem Umweltschutz gedient sein, wenn der entsprechende Gesetzentwurf der Bundesregierung einmal Wirklichkeit werden sollte, der im

---

87) s. § 45 Abs. 9 Nr. 2. c) des Gesetzentwurfes der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drucks. 7/324 v. 14. 3. 73

lnteresse der Stärkung des Naturschutzes und der Landschaftspflege die §§ 5 Abs. 6, 9 Abs. 4 S. 2 BBauG ersatzlos streichen will[88]. Alsdann könnten Raumordnung und Fachplanung die gemeindliche Bauleitplanung erst wirklich an die Erfordernisse des Umweltschutzes binden.

88) s. § 51 Abs. 6 Nrn 2 und 3 des Regierungsentwurfes eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege, BR-Drucks. 208/73 v. 2. 3. 73, mit der entsprechenden Begründung auf S. 43/44; wohl ebenso Schrödter, BBauG, § 5 Rndnr. 12 S. 154

LEBENSLAUF

Am 13. August 1947 wurde ich, Walter Hermann Gustav Müller, als zweites von vier Kindern des damaligen Signalmechanikers und heutigen Bundesbahnsekretärs Walter Müller und seiner Ehefrau Alma, geb. Schwarting, in Oldenburg i./O. geboren.

Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

Ostern 1954 wurde ich in die evangelische Volksschule Metjendorf (Oldb) eingeschult, im Herbst 1966 erhielt ich als Schüler des mathematisch-naturwissenschaftlichen Zweiges des Neuen Gymnasiums Oldenburg das Zeugnis der Reife.

Zum Wintersemester 1966 schrieb ich mich an der Freien Universität Berlin als Student der Rechtswissenschaften ein. Im Sommersemester 1968 setzte ich mein Jurastudium an der Georg-August-Universität zu Göttingen fort. Die erste juristische Staatsprüfung bestand ich am 18. Juni 1971 vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Oldenburg (Oldb).

Vom Wintersemester 1971 bis zum Sommersemester 1973 war ich Arbeitsgemeinschaftsleiter an der Juristischen Fakultät der Universität Göttingen. Seit dem 1. August 1973 bin ich Referendar im Oberlandesgerichtsbezirk Oldenburg.